中國政府

陳之邁著

民國叢書
第三編
·20·
政治·法律·軍事類

上海書店

中國政府

第一册

陳之邁著

序

許多人感覺到坊間現在缺少一本比較詳細敍述及分析中國政府全貌的書，以致一般人對於其本國政府組織情形不甚明瞭。整整十年以前，我在北平清華大學開始收集關於中國政府組織的資料，後來在清華大學，北京大學及中央政治學校講授「中國政府」一課，與歷屆同學研討其中的問題。抗戰期間，我在行政院及中央政治委員會（國防最高委員會）法制專門委員會任職，得到機會參加有關政府組織各種典章制度之擬訂及執行，時常與各級主管人員接觸，尤其是對於中央及地方行政部分，比較上明瞭事實的經過及眞相，獲得許多觀念及見解。研究政治組織的工作，一半是資料之收集及整理，一半是對於實際的直覺與判斷，後者可以使人瞭解所收集的資料的意義，估定其價值，認識其困難，特別在法治精神尙未十分發達的今日，講求實際尤有必需，因爲法令與事實是不一定相符的，而我們所要知道的是事實。三年多以前，我在先進及朋友的鼓勵下開始起草這一本書，希望補充當前出版界上述的缺乏。此事一經開始，便終日爲其所縈繞，一再易稿，一再增删，居然現在出版。時間的展延幸而使我在第一卷中趕上敍述民國三十二年九月國民政府的改制。在此卷首謹將我寫此書時所懸的體例分條列出，奉告讀者。

一、本書共分五編，編各分若干章，裝成三册印行，除結論外，第一編總綱，內容是一般性及理論上的諸問題。第二編述中國國民黨的組織，因爲訓政時期是黨治時期，故必須從此說起。第三編述五權憲法理論及國民政府之沿革與現行組織。第四編述五種治權之組織及運用。第五編述省市縣等地方制度。最後殿以「附論」，研究國民政府所宣布的中華民國憲法草案，以見憲政時期中國政府設計的圖形，可說是未來的展望，各編之間篇幅甚不平均，第三編最短，第四編幾佔去全書之半，此爲本書重要所在，無可如何。

一、我的希望在寫一本學術性的書，凡所徵引均於可能範圍內註明出處，列於書末附一書目，擇坊間較佳

的有關著作列舉，以供讀者參考。但是有許多材料引自政府的文書檔案，既未經發表，自無註明之可能，只有請讀者相信我沒有揑造。

一、我的又一希望是注重實際情形的描繪，除法令之分析外，尤着意於法令實施的狀況及結果，以見各級政治組織的眞相。我沒有像許多作者討論各種典章制度的得失利弊，更沒有提出改革的方案或意見，因爲我認定在事實眞相明瞭以後，困難及其解決的途徑是不言而喻的，而此書的目的到在幫助事實的瞭解。中國的政治制度在不斷的演變當中，我們所能捉住的是某一個時期的全貌，如同電影片中的一張照片。但是對於當前的政治制度，政府本身及學者有許多改革的擬議，從這些擬議中可以見到問題之所在，擬議之已經提出也已多少成爲一件事實，故本書在描繪現狀後便於可能範圍內將各種擬議作爲問題加以述說，也許在本書與作者見面的時候，擬議已有成爲事實的，書中的述說便可作爲參考。

一、本書顯然有幾項缺漏，對於中國近代憲法政治史除在緒論略提外，未列專編專章敍述。這是因爲坊間對此題目已有較爲完備的書，用不着我再寫，徒佔篇幅。再近年來我在職務上雖不斷與蒙古、西藏的諸種問題接觸，但本書是一般性的，似可不討論地方性的特殊制度，何況蒙藏的政教制度相當複雜，僅說表面的形式固無意義，深入探討亦因事涉機微，故決定不提，將來或另寫一書補充。

我寫此書時感覺最大的困難，不是資料之缺乏，而是浩如烟海的法令規章，文書檔案以及各種政府機關的報告及改革擬議，幾於無從下手。同時又有許多資料因爲時機未到公開的階段，只得不予利用，這是十年前我開始此項工作時所絕未料到的。選擇安排這許多資料眞是煞費苦心，一再易稿或增删大部爲此。不妥當或錯誤的地方，當然仍有甚多，謹望海內賢達有以指正及批評。

又本書所有部分以前向未以任何方式發表，我所作的書籍及論文間有與此中的問題有關係的，但亦經從新寫過，以符合本書的體例。指導協助我完成此事的先進和朋友太多，此處不能一一致謝，敬乞鑒諒。

陳之邁謹識三二、一二、一〇，龍井灣。

目錄（第一册）

序

第一編　總綱

第二編　中國國民黨的組織

第三編 國民政府

中國政府

第一編 總綱

第一章 緒論

一 變法維新的肇端

我國政治制度的歷史在清末變法以前幾千年來是一貫的。在這幾千年當中，政治制度在表面上雖有種種的變化，在實際上則變動頗爲輕微。這一段幾千年的政治制度演變史讀之有如讀英國的憲法史，是「自然生長」而成的，其中沒有急劇的變動。近五十年的中國政治制度史則是一貫急劇而根本的變動，各種新奇的制度紛紛見諸實行，有的尚在孕育時期便已夭折，有的則只在表面上出現，始終未曾生根，遑論發榮滋長。自民國十七年國民政府成立後，我國的政治制度好像是相當穩定了，但不久又將頒布實行憲法，於是在不甚遼遠的將來恐怕又有一番改弦更張。這一段半世紀的歷史讀之好像是法國自大革命至第二次大戰期間的法國政治制度史，一串的大搖撼繼續不斷的發生。爲了確定我們的政治制度，當代的中國人民曾付了相當的代價，但是中國的人民對於這一段可悲的歷史也不是沒有責任可言的。

關於我國傳統政治制度的演變，本書不擬敍述。最近五十年的政治制度的歷史是極富有探討的價值的。在清季末葉我國的傳統政治制度不能維持有兩個原因。第一，這個傳統的政治制度到了此時演變到一種荒謬乖戾的田地。在中央政府方面，無論內閣或軍機處都沒有一個首長，也便是沒有了宰相來輔弼君主處理政務，一

輩的大學士與軍機大臣皆唯君主一人之命是聽，皇帝實，身兼爲國家的元首與宰相。古人所謂「君臣之道，臣有事而君無事也，君逸樂而臣任勞」的精神至此時已蕩然無存，而當時的君主又絕非英明的君主。在六部方面，尚書與堂官同在一部之內而彼此可單獨上奏，一個機關之中竟連一個首長都沒有，部內之事也要皇帝來裁決，所以當時的皇帝事實上又兼任六部的首長。在制度上這成了君主專制的極則，這樣的機器沒有靈活運用的可能。此外又有一個都察院，其中的都察御史可以單獨上奏彈章，糾劾大小百官，而彈劾案之成立與否又，視君主的情緒來決定，使得文武百官與都察御史也都人人自危，不知那一件事可以致禍。同時京內京外又有許多駢冗機關馴養着一大羣閒員尸位而無所事事。在地方上則有一羣督撫，在初時是「總督統轄文武，詰治軍民，巡撫總理教養刑政」（大清會典），到後來則二者幾於不可分。他們以地方官員而兼中央官員的銜頭，總督兼兵部尚書銜，巡撫兼兵部侍郎銜，大家都有兵權，都可以「統轄文武，詰治軍民」。他們不但不受六部的指揮，而且不受內閣與軍機處的指揮，一切上達於君主。更奇特的是總督還兼有右都御史銜，巡撫則兼有太副都御史銜，各有單獨彈劾上奏權。所以不但中央地方上的官員彼此節制，彼此看管，而一切乃取決於君主一人。這種絕對不合理的政治制度又如何可以策應李鴻章所謂「三千餘年一大變局」的鉅難呢？（註一）

傳統的政治制度不能繼續維持的第二個原因是西洋文化的傳播。鴉片戰爭以來軍事外交的失利給予當時的朝野一個深刻的刺激，太平天國之變方告救平而新的國難又起，若不急起直追則但不中國不是愛新覺羅氏的中國，抑且不是中國人的中國了。那時有遠識的人物看到中華民族這個千古未有的危機，已經看到「今日所需唯在力破成見以求實際」，不應當如「醫者療病，不問何症，概投之以古方」。（註二）故中國傳統文化不足以應付此一鉅變是許多人所已經承認了的。但是雖然不能「投之以古方」，應當投之以何方卻一時沒有定論。同治中興的名臣最初所注意的是兵事，是如何以堅甲利兵來抵禦西洋的堅甲利兵。李鴻章認爲「中國文武制度事事遠出西人之上，獨火器不能及。」（註三）梁任公後來批評同治中興的君臣以爲他們「知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務。」（註四）他們那時對於西洋文

明的認識的確很差，然而當時也不是沒有人看到比設兵事更重要的問題。郭嵩燾便以爲「兵者末也，各種創制皆立國之本也，」（註五）不過在一個積弱的國家之中，遇此強敵，誠如李鴻章所云，「兵者乃立國之要端」，何況當時如果「欲捨此別圖其大者遠者，亦斷不得一行其志。」（註六）但是甲午之敗使得專談洋務者失卻了他們的立場，日俄之勝敗更被人認爲是「立憲與專制之勝敗」。（註七）那時的政治實在配不上洋務，洋務由那時的政府來辦終究辦不出什麼優良的成績，於是改革政治之風，乃不可遏。有此兩種重要的原因中國的政治史乃走上了改革的大道。

那時來凌辱中國的是歐美各國和明治維新以後的日本，我國所抵抗不了的就是這些國家。所以在西洋及日本以堅甲利兵來臨時，主張辦洋務的便摹倣這些堅甲利兵，在改革政治制度時，主張改革者也要模倣西洋的政制。那時談改革政治的人所注意的，不是我國固有的政制，漢唐的古制是不時髦的。他們那時也不想方法就當時政治制度的弊端對症下藥，以求起死回生。他們所要求的是輸入西洋的典章法度。日本的明治維新曾披上一件復古的外衣，我們的維新則全在以西洋的成法輸入中國，正如他們要輸入西洋的堅甲利兵一式。康有爲等人雖然也想託古改制，所以要託古不過是因爲「今日中國閧立憲法共和之論而卻走者尚佔大多數，不引徵先聖最有力之學說以爲與援，安能樹一壁壘與二千年之勁敵抗耶。」（註八）

然而西洋的堅甲利兵是各國一律的，日新月異，最新的卽同時是最好的。政治制度則不然。西洋那時的政治制度雖然多少統一於自由民治主義之下，與今日之五花八門不可同日而語，但仍然相當的繁雜，絕不是如同堅甲利兵那樣可以有一致的定論。然則採行那一種政治制度才能圖強則是一個客觀的價值問題。同時卻還有一個主觀的價值問題。從各種政治人物的立場來看，那種政治制度最能適合於主觀者的要求呢？

客觀的價值問題是很難說的。有人問上古希臘的造法者蘇龍（Solon）何爲最優良美滿的憲法，他的回答是反問那個請教者「這部憲法是爲誰定的，要在什麼時候施行的？」政治學的鼻祖亞理士多德也曾引申此義而說世界上根本沒有一部絕對優良的憲法可以放之四海而皆準；最能適合當時環境而實行有效的憲法便是那個

地方在那個時代最優良的憲法。這兩位哲人的言論千古的政治學者奉爲天經地義。政治制度原無客觀的價值，因此也不能成其爲一個問題。近世政治學者喜談科學的政治，甚而有人想壓定政治學的「定律」，如物理學中牛頓的定律，這種嘗試是不易成功的。我們的制法者不去考慮這個所謂政治制度客觀的價值問題是不足深怪的。

制法者主觀的價值問題是了解我國近五十年來政治制度史的鎖鑰。他們在制法的時候所考慮的是那一種制度（那時是限於西洋的）最好，而所謂最好一方面固是最能醫治淸季末葉那種政治病狀，另一面是最能適應當時的環境，而所謂當時的環境往往便等於當時從事於政治者的要求或慾望。這是我們所謂主觀的價值問題，這個價值會隨各時期主政者之浮沉及地位而有多次的變化。同時因爲西洋的政治理論甚多，各有各的立場，各有各的特點，這些學說理論在中國遂亦各有其信徒，一視一時環境之需要而提倡某一種學說爲其本身要求的理論根據。最近五十年來的歷史大都可以用這個方法而求得解釋。

二　清末民初的改革

在遜淸末葉之時，朝廷及社會中眞正的反動份子是認爲當時的制度無可非議的。這些人大都是在政治上已經有了旣得地位的人，他們之利在保持現狀而不變。大學士倭仁與西太后代表這一班人的思想。他們的理論是歷代相傳的聖經賢傳足以爲他們張本的那一部份。（註九）但後來在事已無可爲之時，皇室中人也可以看大勢所趨而讓步。他們的讓步有兩個根本條件：第一，君主政體不能推翻而易以共和政體；第二，要是非有憲法來限制皇室的大權不可，君主之權越大越好，憲法之頒布越遲越好。當時淸廷做日本派伊藤博文赴歐考察憲政的先例，派載澤等五大臣出洋考察，後來又派達壽、汪大燮、于式枚等人出使。他們奉旨出國考察是以英、日、德等國爲其考察的對象，美法等共和國家（即沒有君主制度的國家）在他們眼中是不足爲訓的。當時的權臣如李鴻章所景慕的也是德國的卑士麥，而朝廷則比較上最欽羨日本的天皇，至於康有爲梁啓超等人，也是不主廢

棄君主政體的，因爲如梁氏所說，根本改變政體必須出於暴動革命，「暴動革命必繼之以不完全之共和則必至於亡國，」（註一〇）所以他們比較傾向於英國式的君主立憲與責任內閣。載澤端方所提倡的憲政主張大體倣効日本，以十年爲期。他們草定了一部憲法大綱，并擬定一個九年立憲計劃。這部憲法大綱是中國變法運動中的第一個產物，在光緒三十四年陰曆八月經上諭裁可頒發。它不能被視爲一種憲法，因爲頒發的上諭明說「將來編纂憲法暨議院選舉各法，即以此作爲準則……其憲法未頒，議院未開以前，悉遵現行制度，靜候朝廷次第籌辦，如期施行。」隨着「大綱」隨時頒發的還有「臣民權利義務」，「議院法要領」，「選舉法要領」等，和一個「九年立憲計劃」。在計劃之中列舉許多條目，表示要次第完成憲政。至於憲法大綱本身則一般的規定均以日本制度爲藍本，甚且略有過之。（註一一）由此可見當時的清廷是一方面在極力保持君主的大權，一方面則極力延宕時間。康梁所要求的君主立憲與責任內閣則不容有九年的籌備，應當立刻實行，否則夜長夢多。光緒雖然也願意做一個英國式的君主，慈禧卻不甘受此束縛。慈禧的主張是想用義和團的神兵解決中國的外患，以證明不用政治改革而當前的國難仍可解除。辛丑以後，他羞愧之餘才肯「整頓中法以行西法」，同意那個根本談不到立憲的憲法大綱。等到武昌已經起義之後，朝廷才頒布「深得英憲精神」的十九信條。於宣統三年陰曆九月十三日由清帝公布，後於十月六日由清帝與攝政王宣告太廟，誓與國民永久遵守。這一部文書是清代所頒布唯一等於憲法的文書，亦爲中國歷史上第一部所謂憲法。其內容則代表當時所謂「虛君共和」主義，亦即所謂君主立憲主義，其中所規定君主的權力遠在憲法大綱之下，而大權實則在國會公選之內閣大臣手中。這是清廷最後的讓步了，再讓便等於自殺。但是清廷雖沒有自殺，革命軍卻根本推翻了君主政體而建立共和。在這一段歷史中，各國的理論都有，而最動聽的卽是責任的內閣制的理論，因爲那時英國的政制是世界政治學者所景仰的，不知有多少可以供他引證的書籍，可惜那時未能全部流傳到中國來供他們稽考。責任內閣制是對付一個不能更換的國家元首最好的辦法。

清廷政府最想改革的是地方的制度，那時的督撫，「各自練兵，各自籌餉，餉不一律，兵不相統，」中央

政府根本失去了駕馭的能力，故也未嘗不想借立憲之名予以一番改革。政府的意思很可以從五大臣奏對時所說：「循此不變，則唐之藩鎮，日本之藩閥，將復見於今日，」一語看得出來。清廷早已認爲這種外重內輕之勢，是他的心腹之患，故決定頒行一種外官制，但因爲督撫之反對而不敢將他們的軍權財權減削。後來中央又想方法將聲勢浩大的督撫調到中央來任事，如袁世凱張之洞便均被調到中央來任軍機大臣，以減少督撫反對的力量，但亦未收實果。因此終清之世，中央與地方的關係始終是外重內輕，而辛亥之役清室也算送在督撫的手中。（註一二）

辛亥革命解決了中國的國體問題，中國是一個共和國家了，袁世凱在民國初年宣布他將「永不使君主政體再行於中國。」（註一三）在共和政體已經決定了之後所發生的是政治制度的問題。在那個時期中，各省的地位非常重要，若干督撫成了締造民國的功臣。這個事實是不能不考慮的，所以決定大政的機關參議院只有以各省的代表來組成。同時臨時大總統，自然也須有實權來主持國政。這是當時事實的要求，這種要求將以適當的政治制度來促其實現。當時的都督有一通電說：

自武漢起義，各省響應，共和政治，已爲全國所公認。然事實必有所取，則功乃易於觀成。美利堅合衆國之制當爲吾國他日之模範。美之建國，其初各部頗起爭端，外揭合衆之幟，內伏渙散之機，其所以苦戰八年收最後之成功者，賴十三州會議總機關有統一進行，維持秩序之力也。考其第一次第二次會議，均僅以襄助各州會議爲宗旨，至第三次會議，始能確定國會，長治久安，是亦歷史上必經之階段。（註一四）

倣效美國最能適合當時的環境：（一）可以使各省的地位有相當的維持，各省可以儼然以十三州自居；（二）參議院可以由各省派代表組成，否則沒有一個過渡的機關；（三）美國是共和國無倣效君主國之嫌；（四）在總統制下元首及行政首長是有實權的。有此種種利便故「美利堅合衆國之制，當爲吾國他日之模範」，而中華民國臨時政府組織大綱遂爲表現此旨的法律。

袁世凱當時有不得不被推舉爲大總統的理由，但是那時的人，尤其是國民黨，自然不願使袁可以大權獨攬。

上文我們曾說責任內閣是對付一個不可更換的國家元首最好的辦法。康梁認為光緒不便更換，故倡責任內閣制，現在袁世凱又不便更換了，故責任內閣制遂又成一時的風尚。於是他們便不再主張以「美利堅合衆國之制為吾國他日之模範」，而改弦更張，刻意模倣第三共和國法國的責任內閣制了。他們的意思是使袁氏居總統之位而無實權，實權則全在內閣的手中。臨時約法便是厘定此一政制的法律，而且變本加厲，對於總統之權力較法國一八七五年的憲法限制尤嚴。臨時約法雖然標明是一種臨時的根本法，但是在歷史上他的壽命却異常之長，後來所倡的「護法」運動及戰爭所要保護的便是這一部約法。而袁世凱所要破壞的也是這部約法。這一點也很和法國第三共和國的情形相似，因為一八七五年的法國憲法在制定之初也是一種純粹臨時性質的根本法，但是在歷史上它卻成了一七八九年大革命以來壽命最長的憲法，自一八七五年至一九三九年，共享壽六十四年。論其內容，則臨時約法是刻意模倣法國的，中央集權及責任內閣制為其中兩個最大的特色。若再從仔細的方面來分析，則法國的議會權力要比英國為大，而中國國會的權力又較法國議會權力為大。當時的人解釋這個政制的轉變說：

各省聯合之始，實有類於美利堅十三州之聯合，因其自然之勢，宜建為聯邦國家，故採美之總統制；自臨時政府成立後，感於南北統一之必要，宜建為單一國家，如法蘭西之集權政府，故採法之內閣制。

註一五

其實這種說法是不可通的，因為聯邦與單一國家以及總統與內閣制初無相互必然之關係。至於所採的條文，因為當時的人極力想抑制袁氏的權力，故除規定責任內閣制外，并且規定一切的國務員（即各部部長）均須先行提經參議院同意，方可任命，對於總統權力之限制在法條上實較法國憲法為嚴。

制法者的用意固是要極力抑制袁氏的野心，但袁氏自然不甘法國式總統之寂寞。在清末之時曾以「組織責任內閣」為出山條件的袁世凱現在主張總統制了，在一串的文告教令中不斷的講三權分立與孟特斯鳩，在實際上則暗殺主張責任內閣制最烈的宋教仁，解散逮捕主張此制的國民黨議員，頒布所謂新約法，并定總統有[illegible]

大權，宣戰媾和及締結條約，不須經參議院的同意」，他對於官制官規以及國務員與大使公使的任命，均無須經參議院的同意，他并且自由褫奪回復人民的權利，他享有緊急命令權，并可緊急處分財政。凡此種種使得總統之權實已超過了「美利堅合衆國之制」。後來這位在辛亥年宣言「永不使君主政體再行於中國」的袁世凱又製造了籌安會來從事於國體（君主抑共和）問題的學術研究，利用了古德諾一篇文章而實行洪憲帝制了。（註一六）中國那時的國會，內閣及人民造不出法國第三共和國初年「五月十六危機」（Seize Mai）來確立虛權元首及責任內閣的基礎，（註一七）於是袁氏乃可爲所欲爲。清廷政府在武昌起義之時才頒布十九信條實行「責任內閣制」，做虛權元首也總比無元首可做略勝一籌。袁世凱在帝制被迫撤銷之後也索興違新約法下的總統制而不要而實行責任內閣制了。在此時他發出一道申令說：

曩以庶政待理，本大總統總攬政權，置國務卿以資襄贊。兩年以來，成效未著，揆厥原因，皆由內閣未立，責任不明，允宜幡然變計。茲依約法制定政府組織令，委任國務卿總理國務，組織政府，樹責任內閣之先聲，爲改良政府之初步。

這道命令之頒布與清末的十九信條一樣的不能挽救他們的厄運。更有趣的，載澧在清末之時以責任內閣制來挽救清室的滅亡，任袁世凱組織責任內閣，廢止當時的「親貴內閣」，而袁氏多方要挾，必取實權而後出山；袁氏此時想至少保持他總統的位置，免了徐世昌的國務卿，廢止政事堂，而請段祺瑞出山組織責任內閣，而段對之也多方要挾，非總攬軍政大權不可，裁撤機要局，統率處，和軍政執法處，袁氏也一一應允。於此歷史有重演的嫌疑。

在這一段歷史當中，國會所享有的制定中華民國永久憲法之權卻仍在斷續的運用之中。在初成立國會之時，即組織了一個憲法起草委員會，從事於永久憲法之制定，至民國二年十月底，已完成了一部「中華民國憲法草案」（通稱爲「天壇憲法草案」）。這部草案雖是在極短促危迫的環境中完成的，參加起草的人的意見雖極紛歧，但起草委員會中各黨各派對於總統制卻是一致拒絕的。他們的用意當然仍是在限制行政元首的力量。

對於這一點當然是袁世凱所不能同意的。他的步驟是向制憲者表示意見，要求派員列席，通電各省反對草案，而因各種辦法不能使他達到目的，故終於取銷國民黨議員及解散國會，從此國會一部份議員遂不得不到其他的地方去過飄泊的生涯，但對於制憲事業則仍未放棄，至袁氏歿後，工作尤為積極。

地方制度是制憲者討論最為激烈的一個問題，甚至於釀成大鬨毆。這一個問題也是當時事實的反映。在討論憲法的時候，各省的督軍早已形同清末的督撫，跋扈囂張，北京政府的號令已不能出都門。制憲者的意思便想對於這種惡劣的現象有所補救，一種補救的方法是勵行中央集權，省長由中央任命，不以省制列入憲法之中；另一種主張則多少承認既成的事實，希望以憲法的力量多少矯正軍閥割據的局面。適在此時，各省有所謂聯省自治的運動，由各省自行制定省的憲法，實行自治，湖南、浙江、廣東、四川等省均紛紛議憲，且有實行者。在各省的督軍等看來，這種聯省自治的好處自然給予他們在地方上的地位一種法律的保障。（註一九）在這種情勢下即國會中所擬的折衷方案（各黨的協定）也不足以饜他們的要求。在國會一部份議員被曹錕賄賂重開以辦理總統選舉之時，他們同時也通過了十餘年來議而未決的中華民國憲法，而於十二年十月十日公布。

這部稱為「曹錕憲法」或「賄選憲法」在法律上是經國會正式通過的，即是起草的技術上也是費了十年時間反覆討論決定的。然而在它的條文當中，自然仍可處處看到當時政治環境的反映。憲法所規定的大總統是由國會議員選舉的，任期五年。他享有相當的權力，但也受國會相當的限制。最重要的是衆議院對於贊襄大總統行使行政權的國務員得為不信任之決議。大總統在這種場合下「非免國務員之職，即解散衆議院，但解散衆議院須經參議院之同意」；而且「原國務員在職中或同一會期不得為第二次之解散」。若果我們仔細推敲這種法條可見其精神仍是偏重於責任內閣制的。

至於這部憲法關於地方制度的規定，當時的爭執最多，後來的結果也殊不妥善。它一方面列有「國權」一章，列舉中央與各省所有的權限，其未經列舉的「其性質關係國家者，屬之國家，關係各省者，屬之各省，遇有爭議由最高法院裁決之。」由此可見這部憲法的內容，雖然制憲者不如此承認，卻隱然是釐定了一種

聯邦制度，也便是在事實上承認了軍閥割據的局面，而爲之加上了一件憲法的外衣。但不久這部「根本憲法」便被段祺瑞所頒布的「臨時政府制」所推翻，中國在此時不但是沒有憲法，連以前的臨時約法也因此而失效了。中國此時不是一個單一國家，不是一個聯邦國家，也不是一個均權國家，而爲一個四分五裂，軍閥割據不統一的國家。十餘年來討論憲法政制所造成的竟是如此悲慘的結局！

三　國民政府成立後的改制

中國制憲史到了國民革命結束了一個顯明的段落。以前十數年推行憲政的結果是沒有一部憲法，人民沒有得到實行民權的訓練，中央政府是由段祺瑞執政的獨裁再墮落到張作霖大元帥的軍政府，地方政府則在各種大小軍閥宰制之下呻吟，彼此之間演出空前未有之大混戰。國民革命軍北伐順利的成功結束了這個階段，而在近代政治史上，揭開了嶄新的一幕。

國民政府的組織在十四年七月一日。在此以前中華革命黨在西南的廣州曾有種種的政治組織以對抗全國的軍閥。中華革命黨在十三年改組爲中國國民黨，開始了民主集權制的先聲。黨中有　總理。同時又有全國代表大會及中央執監委員會爲其權力機關。國民政府的組織受了黨組織的影響，也採委員制，因爲委員制比較上是最合時宜的。在北伐的時間，國民政府的組織，順應時勢的要求，雖經多次的改變，但始終沒有脫離委員制的一貫精神。委員制（此處所謂委員制是指合議制而言，與瑞士的委員制有別）在理論上講有優點與劣點。這些事情可以不必考慮；我們所考慮的只是委員制在當時是最切合中國事實需要的一種政治組織方式。

國民政府時代的制憲事業始自二十年間關於約法的爭論。十九年間汪兆銘等人又想倣效民國初年政客的辦法，企圖以根本法來做政爭的工具，提出訓政時期應有約法的主張，在北方勾結軍人組織「擴大會議」，成立國民政府，並且在太原起草了一部「約法」草案，並以再度掀起內戰爲達到其目的的方法。太原的「約法」草案本爲一種政爭的工具，初無討論的價值。它最重要的色彩在採用委員制（以企求政客之加入）及聯邦制（以吸

收各地方政府的擁護），用心亦良苦。為了這種事情，十九年發生了中原大戰而將汪兆銘的計劃破壞。他在這次「擴大會議」失敗以後，便到廣州去召開「非常會議」，「九一八」以後以之來要挾中央，卒於暫時獲得了行政的實權。

訓政時期應有約法本來是有根據的，故在十九年中央戰敗北方勢力之後即決定召開國民會議，制定約法，其結果則為訓政時期約法，亦即今日中國的根本法。（註二〇）在二十一年間，根據立法院院長孫科氏的提議，中央決定由立法院草擬草擬憲法。經過三年餘的工夫，七次的修正，終於民國二十五年五月五日由國民政府宣布了一部中華民國憲法草案（通稱「五五憲草」）。此一草案當然仍待由人民選舉的國民大會制定，始能成為我國正式的憲法，也許條文也還有重大的修改。（註二一）至於國民大會的召集日期則因種種關係，曾一再展延，將在戰爭結束以後，始能召集。不過將來憲法的內容，必定要參照國民政府成立以來的實際政治經驗。此在建國大綱及中央決議中均有明文規定，故我們的政治制度在憲法頒布後或有重大改變，今日的制度則仍極有徹底瞭解的價值，這一點似乎是無待贅言的。

（註一）參看李劍農，最近三十年中國政治史，頁九至十六。
（註二）光緒元年李鴻章「籌備海防奏摺」中語。
（註四）李鴻章，「上總理衙門書」中語。
（註五）「上李鴻章書」中語，李劍農，前書，頁七引用。
（註四）梁啓超，中國四十年來大事記，「李鴻章傳」中語。
（註六）李鴻章復郭嵩燾書，同上註。
（註七）張書「上李鴻章書」中語。
（註八）梁啓超語，李劍農，前書，頁三十二引用。
（註九）大學士倭仁同治二年二月十五日的奏疏可為此說之代表，夷務始末，卷四十七。
（註一〇）梁啓超，「申論種族革命與政治革命之得失」，飲冰室文集。
（註一一）參看王世杰、錢端升，比較憲法，增訂本，第二冊，頁一三七。

（註一二）參看李劍農，前書，第五章。

（註一三）袁世凱民國元年二月十三日致南京臨時政府電。

（註一四）蘇督程德全，浙督湯壽潛致滬會陳其美電。

（註一五）谷鍾秀語，李劍農，頁二三六引用。

（註一六）古德諾是美國一位相當知名的政治學者 Frank J. Goodnow，他這篇文章見 C. F. Wu（吳芷芳），Chinese Government and Politics, Appendix.

（註一七）參看 William B. Munro, Governments of Europe, p. 432.

（註一八）袁世凱，四月二十一日申令，李劍農，前書，頁三五九引用。

（註一九）此一解釋是比較一般性的。有的人也以爲此是當時唯一不與北京政府同流合污的一個方法。

（註二〇）參看本書第二章。

（註二〇）本書最後將分析其內容，以見將來我國政府組織設計的一個模型。關於草憲經過及中央屢次關於憲法草案及召集國民大會等決議案等，參看王世杰、錢端升、前書，第二冊，頁一九四及以後，最近一次決議在民國三十二年九月，五屆十一中會決議於戰爭結束後一年內召開國民大會，制定憲法。

第二章　訓政時期約法

一　制定約法的國民會議

中國國民黨在民國十九年十一月召開第三屆中央執行委員第四次全會，通過議案「於民國二十年五月五日召集國民會議」。據提案者的說明：

此次討逆之戰，實爲全國永久和平與眞正統一之基礎，亟當於軍事結束之際，確定召集國民會議之時期，以副全國人民之期望。本黨遵奉　總理遺敎，負民國建國之重任，民國人民應行使之政權，由本黨代理而行使之，以期保育民國之健全發育，而不爲專制餘孽之所毒害。在訓政開始之時，一切黨國根本問題，應與國民共約，乃得齊一國民之心志，集中全國國民之能力，以立民治民有民享之基，而明本黨執政時期之責任。此國民會議所以亟應召集也。

在前年首都奠定，五院制度成立之時，所以未卽決定召集國民會議者，蓋統一甫告成功，軍閥割據之惡習尙未完全打破，深慮國民會議召集之際，不免有恃兵力刼持選舉，收買政客僞造民意者，轉將引起糾紛，妨礙建設，故先從事於編遣會議，以從實際上消滅軍閥，減輕國民負擔。不意因此激起假革命眞軍閥之叛，中央亦不得已而興師討伐。然此戰之後，軍閥既經掃除淨盡，而一切政客官僚敗類與夫惡化腐化份子無所憑藉，以爲禍黨亂國之工具，紀綱既振，風尙一新，思想已有統一之望，社會亦得安定之機，於是國民會議乃有召集之可能與必要。

且在此次戰爭中，逆軍集全國各派反動勢力之大成，而終不免於覆滅，則今後決不致再有軍閥敢於破壞統一與背叛黨國。一切反動份子在實力上既失所憑依，亦無從再事其搗亂。故本黨於此乃可遵照　總理遺囑，召集國民會議，集合全國民之意志與能力，而建設我三民主義之中華民國。（註一）

在此種種理由下乃召集國民會議。此一會議於二十年五月五日在南京開幕，它最重要的成績便是通過今日我國仍在實行的訓政時期約法。

這一次國民會議是值得研究的。自從民主政治的流風傳播到中國來以後，中國曾經舉行過四次普遍性的選舉：第一次是清末各省諮議局的選舉；第二次是民國初年國會選舉；第三次便是二十年國民會議的選舉。至於第四次選舉，即二十五年及以後的國民大會選舉則因抗戰關係至今尚未辦完。前二次選舉所產生的結果，無論好惡，均已成歷史上的陳跡。第三次選舉的結果則爲今日中國的根本法，故特別應予注意。

依照國民會議組織法的規定，「國民會議由各省市之職業團體，中國國民黨，及蒙古、西藏、海外華僑所選出之代表組織之，」共五百二十名。（註二）除此而外，有許多人不必經民選而參加。第一類是中國國民黨中央執行委員會，中央監察委員會各委員，及國民政府委員，他們能「出席」；第二類是（一）候補中央執行委員，候補中央監察委員；（二）各院所屬部長與委員長；（三）主席團特許人員。此三種人可以「列席」。「因之，中國國民黨對於該會議可說有絕對的支配能力。」（註三）在民選方面，這次所採是職業代表制。此是遵照孫中山先生的遺志的。孫先生以爲「從前國會之所以沒有用處是由於根本上選舉議員的方法太草率」，因此主張「在國民會議召集以前，先召集一預備會議，決定國民會議之基礎條件，及召集日期選舉方法等事。」這個預備會議他主張以團體代表組織，由各團體自行「派出」，「人數宜少」，以便「得迅速召集」。至於正式的國民會議，各團體的代表不是「派出」的而是「由各團體之團員直接選舉」，「人數當較預備會議爲多」。（註四）這次會議便遵照此意，以五種職業團體爲基礎，即農會、工會、商會及實業團體；教育會，國立大學，教育部立案之私立大學及自由職業團體；中國國民黨。國民會議中四百七十二名代表是由他們選出的，佔了全體絕對的多數。（註五）

二　約法的制定經過

國民會議是制定訓政時期約法的「制憲會議」，（註六）約法的草案遠在國民會議召集以前即已起草。在二十年三月二日，中央執行委員會常務會議既決議國民會議應「於三民主義的訓政範圍以內，確定本黨與全國人民共同遵守之約法；……以樹長治久安之宏規」，同時并即推定十一人爲約法起草委員；此十一人中又推定三人爲初步起草委員。草案經起草委員會六次討論後，於四月二十二日全部通過，二十四日通過中央常務委員會，五月二日通過中央執監委員臨時全體會議，提交國民會議。（註七）由此可見此草案在事前已爲中國國民黨的最高權力機關所採納。

國民會議對於此草案，在第一次大會即開始討論，經全體大會四次討論，五月十二日即全部三讀通過。國民會議對於草案沒有多少變更，僅對若干條文爲文字的修正，增加了七條，亦無特殊重要性，并確定約法的解釋權屬於中國國民黨中央執行委員會。（註八）約法草案經國民會議通過，便交國民政府公布，於公布之日施行。（註九）

在各國根本法的法例中，中華民國訓政時期約法是很獨特之一例。這一部根本法稱爲「約法」而不稱「憲法」，照過去這兩個名詞的慣例，「約法」是帶有臨時性質的，「憲法」則含有永久性質。（註一〇）例如民國元年所頒布的是「約法」（且更明顯標出爲「臨時約法」），因爲當時的國會即在開始工作起草制定「憲法」。民國十二年的稱爲「憲法」，因爲它是被認定具有永久性的。民國元年的約法實施期間甚長，十二年的憲法竟未得實施初不必改變我們對於這兩個名詞的認識。依建國大綱的規定，訓政時期是過渡的一個時期，在這個時期中只應有「約法」；憲政時期中的根本法才爲「憲法」。依此原則，二十五年五月五日國民政府所宣布的是「憲法草案」而非「約法」，因爲那是爲憲政時期施行的，因此是永久性的。這部約法不但在名稱上，而且在內容上處處表明他是爲在訓政時期實施的，而訓政時期顯明的是過渡到憲政時期的一個階段。它的「弁言」上說，約法的目的在「促成憲政，授政於民選之政府」。這一部約法本身也便是過渡性的。

三　各種的自由權利保障

訓政時期約法共分八章，八十九條。這些條文的內容本書後面還不斷的要予以說明。茲先將一般的規定分別解析如下。

約法第一章爲「總綱」，分條規定中華民國的領土「爲各省及蒙古西藏」。「中華民國之主權屬於國民全體」，而所謂「國民」是「依法律享有中華民國國籍者」。第三條規定「中華民國永爲統一共和國」，確定國體爲共和而非君主，與「主權屬於國民全體」的規定是彼此銜接的。這個時候還不能用「三民主義共和國」的名稱，但三民主義五權憲法則已在「弁言」中提到，爲中華民國建設之所本。其後兩條分別規定國旗的式樣及定都於南京。

第二章（第六至第二十七條）爲關於「人民之權利義務」的規定。約法倣他國及民國初年各種根本法的成例，以法條分別規定人民的權利，卽西方民主國家中所謂「人權宣言」。在十八及十九世紀中，一般論人權者率多注意於人民的政治權利。自上次世界大戰以後，則除了政治上的權利以外，幷及經濟上的權利，蓋以產業革命以後，人類經濟生活日趨繁複，一般論者以爲若不以根本法律保障人民的經濟權利，則所謂政治權利人民縱有法律保障亦無由運用。約法採此原則，故除政治上的權利外幷及經濟上的權利。

論人民權利者一般認爲人民身體自由是一切自由的根本，若果人民的身體的自由沒有保障，則無由行使其他的權利，人民不能在監獄中投票選舉。法國革命的第一聲是去刼 Bastille 之獄，因爲那種不依法律任意拘捕人犯的監獄正是專制政治的代表。約法第八條至第十條分別規定「人民非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰」，其有犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，必須於二十四小時內移送審問；幷可要求於二十四小時內提審。此卽西洋法律上之所謂 Writ of Habeas Corpus。如果此點能夠做到，則人民的身體已有了極大的保障，政府機關是沒有方法任意剝奪的。此外，「人民除現役軍人外，非依法律不受軍事審判」。這是因爲軍事審判的特色

是刑度加重與程序簡單，不如普通法律及訴訟程序的保障嚴密，非依法律不受軍事審判因此也是對於人民權利的一種保障。近年以來，因為引用「刑亂用重典」的主張，特別法中許多均適用軍事審判，諸如貪污，漢奸，煙毒，土匪等治罪法均適用軍事審判，所以求其簡單迅速。但是所謂軍法，「所謂軍事審判，均是有法律作根據的，并非任意剝奪人民的自由。社會上流行的見解說「軍法從事」卽好似等於任意格殺，其實是不對的；軍法也是法律，這些法律也經過正式立法程序；軍事審判也有一定的程序；軍法官也是精通法律的受過嚴格法律訓練的。但適用軍事審判究竟保障不完全，故在民國三十二年間，許多以前法律上適用軍事審判的案件均改歸普通司法機關審理。這是中國制法的一個進步，逐漸走上法治的大道。

英國人的一句俗語說，「一個英國人的家庭是他的堡壘」，(註一二)意謂他的家庭依法律是不能為外人強入的，如此他的身體才有確實的保障。約法上規定「人民之住所非依法律不得侵入，搜索，或封錮」，卽是此意。

約法第十一至第十五條規定人民所享有的幾種自由權利。「人民有信仰宗教之自由」，這個自由是絕對的，政府不能制定法律予以限制。此外，人民有「遷徙之自由」，「通信通電祕密之自由」，「結社集會之自由」，「發表言論及刊行著作之自由」。但是這些自由是有其限度的，在某種情形之下政府不得不予以停止或限制，所以約法在列舉此種自由之後均附以「非依法律不得停止或限制之」的規定。在立法術語上這是所謂間接保障制，所以別於對於信仰宗教自由的所謂直接保障制。政府雖然可以停止或限制這種自由，但是它必須依據法律，而在一個民主國家中，法律又必須由人民代表機關制定，故在停止或限制這種自由時，人民實已予以同意。在這四種自由中，西洋的政治思想家最推重言論自由，認定這種自由不但是民主政治的根本，並且是高度文化發展的必要條件。(註一三)集會結社自由在政治上最大的意義是組織政黨，非依法律不受政府的干涉。這種自由在一個健全國家中是應當有其限度的。自從二十世紀初年，許多歐陸國家過份重視此種自由，使得公然以破壞自由為目的的政黨，如德國希特拉的國家社會主義黨，也可以享受自由公開活動，卒至傾覆

民主的德國，政治理論家已一致認定以破壞國家，消滅自由爲目的之政黨是不應准許其享有集會結社自由的。（註一四）

四　政治上的權利

民主政治根本的理論與制度是由人民產生及控制政府。在三民主義的理論當中，民權主義認定人民應當有四種「政權」，即選舉，罷免，創制，複決四權。選舉權是一般民主國家所有的；其它三權則在西洋國家中只有少數地方具有。論者以爲一般民主國家的人民只有選舉權，選舉議員組織國會，只是間接民權；人民有了罷免，創制，複決之後才是直接民權，是比較上更民主化的制度。但是民權之運用不是一蹴可幾的，在過渡的訓政時期中不宜普遍運用。約法第七條規定「中華民國國民，依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉，罷免，創制，複決之權」。此即是說，在訓政時期中，只有在縣中才有這種民權的運用，尙不便普及於全國。這是顯然帶有過渡性的。

約法同時規定人民在政治上得依法律享受其它權利，列舉爲請願權，訴訟於法院權，提起訴願及行政訴訟權，應考試權，服公務權。這些本均是人民所當然享有的權利，約法將其一一列舉，所以特爲醒目而已。但是第二十四條所謂服公務權，究竟應視爲權利，抑應視爲義務，論者尙多持不同見解者。

「法律之下，人人平等」是一種法治主義的理論，蓋在自由國家中，每一個人的自由權利必須是一致的，不應有所差別。英國法學家戴雪（A. V. Dicey）（註一五）堅持此說，認爲是法治主義的一個根本原則。此一原則即是說無論何人，在階級，地位，性別，膚色，宗教信仰，等等儘可不同，但均受同一種法律的規範，並受同一種法院的管轄。在西洋歷史上有種種事例說明在過去的政治社會中，人與人間是不平等的。即在最民主的國家中，如法國與瑞士，女子仍然沒有參政的機會，男女之間顯不平等。約法對於此點最爲鮮明：第六條規定「中華民國國民，無男女，種族，宗教，階級之區別，在法律上一律平等！」由於這一條的規定，政

府在立法時，絕對不能對於這四種區別爲不平等的規定，否則便因觸犯約法第八十四條而無効。這是很進步的法例。

五　經濟上的權利

在資本主義初期，論自由者最注意是所謂契約的自由。近代論者則以爲這是資本主義者最重要的武器，因爲有了契約自由資本家便可以極低的工資雇得勞工爲其工作。爲了對抗起見，工人經多年的激烈鬪爭，取得了組織工會與資本家實行「集體交涉」的權利。近代社會發展史中這是一個主要的潮流。約法在第二章中對於人民經濟上的權利，在第十六至第十九條中分別規定人民之財產「非依法律不得查封或沒收」；「財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障」；「財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之」；「人民依法律得享有財產繼承權」。這些條文用意是保障人民的財產權，同時卻規定政府對於人民的財產在法律許可範圍內可以處置。約法在第四章「國民生計」一章中，第三十八條規定「人民有締結契約之自由，在不妨害公共利益及善良風化範圍內受法律之保障」。這種契約自由是有限度的，但仍不失爲契約之自由。同時，第三十九條即說，「人民爲改良經濟生活，及促進勞資互助，得依法組織職業團體」。這便承認人民可以組織工會。但是在西洋一般國家中，工會的目的顯然是爲的與資本家實行「集體交涉」的，而約法上則指出它的目的不在勞資衝突而在「勞資互助」。這是我國關於勞資問題的一個根本原則，在第四十條「勞資雙方應本協調互利原則發展生產事業」的規定中尤爲明顯。

六　人民的義務

在過去許多憲法中，每只注意到人民權利，「人權宣言」只是保障人民的權利的。這種體例是歷史的產物，因爲那是人民對抗君主專制而發的宣言。在民主的原則下，政府不復是專制的，而是由人民產生的。爲了

保障人民的權利不致被政府剝奪，憲法中固仍然可以列舉人民的權利，但是人民對於國家政府的義務也應有所規定。這是第一次世界大戰後歐洲許多國家新憲法所創之例，約法予以採納。在第二十五至第二十七條中，列舉人民有依法律納稅，服兵役，工役的義務，對於公署依法執行職權之行爲有服從之義務。這些規定的用意明顯簡單，似無須詳加剖析。上文說到第二十四條關於人民服公務之權似應改爲服公務之義務，如此則可與上述三種義務幷舉。

七　約法內容的問題

究竟何種規定應入憲法，憲法應以何爲內容的範圍，本爲不易解決的問題，各國的事例殊不一致。約法對於此點所創之例頗爲獨特，第四章標題爲「國民生計」，第五章標題爲「國民教育」，將國家對於這兩項的根本政策列舉出來，而其根據則爲三民主義。從一種意義，此兩章好像是對於三民主義作了一個權威的解釋，但是三民主義的內容初不以此爲限，則屬顯然。有許多條文是屬於國家政策性質的，有的爲抽象的原則，有的則顯屬瑣碎，似乎不必用約法條文予以規定。第三章共十四條，第四章共十二條，內容似不必予以分析，但只指出他們多少帶有宣傳的作用，是制定者利用約法向國內及國外宣傳國民政府的政綱政策。在這一點上它是有相當的作用的。

有的法律學者認爲法律，尤其是根本法，是必須每一字一句均能立刻嚴格執行的；不能被立刻嚴格執行的法律不是法律。美國憲法解釋者說：「美國憲法上沒有一個多餘的字」卽代表此意。約法中第三第四兩章的條文從其性質而言，只是國家政策抽象原則之宣布，而不便於嚴格的執行。換言之，正如一位作者所說，他們「不像法律而爲條文化的理想」。國家的經濟力量在訓政時期中似無力嚴格實行「國民生計」等章的內容。（註一六）而另外有的條文，尤其是在「國民教育」一章中的，則涉及行政上的問題，且若干是必然的，以約法的條文予以規定似嫌過於隆重。

然而約法的困難初不限於有的條文不易於執行。上文曾說，一部根本法固不妨作爲一種宣傳的工具，爲政綱政策的宣布。但是果然如此，則全部根本法便宜以此爲目的，不便在其中更夾雜着以嚴格實施的條文，致涉混淆。約法除了第三第四兩章外，其它的各章，規定「人民之權利義務」，「訓政綱領」，「中央與地方之權限」，「政府之組織」，「地方制度」，及「總綱」與「附則」，則均是可以並且應當立刻嚴格執行的，它們制定的目的不在宣傳而在實行，它們的內容也無不可立刻實行之處。以此與「生計」等章兩相比較，內容實殊不相稱。有的又因此認爲與其如此混雜，不如索興將不能立刻實行者刪除，使得這一部根本法能夠嚴格實行，對於法治精神反有補益。(註一七)

八　關於修正的程序

約法最大的困難在其缺乏關於修正程序的規定。憲法學者對於憲法分類之一種是視其修正程序之簡易或繁難，簡易者如英國的憲法稱之爲「柔性的憲法」，繁難者如美國的憲法，則稱之爲「剛性的憲法」。關於我國現在的約法，王世杰、錢端升兩氏說：

> 約法是否可以修改，修改的程序又應如何，則約法本身概無規定。如據一般的解釋，則修改自是可能，而程序則應如約法制定的程序。(註一八)

這個意見是權威的，無論從理論與事實而言，這是唯一可能的途徑。換言之，如果要修改約法，則必須舉行國民會議選舉，召集國民會議，經其議決通過後才能修改。此種程序可謂十分繁難，較之「剛性」的美國憲法的修改程序還要繁難得多。因爲修改的程序幾於不可能，而訓政時期又顯然是一個過渡時期，一切均在變動進展之中，約法有的規定便不能有效的實施。例如從民國二十年十二月至三十二年十月，在此十二年中約法中關於中央政府的規定便沒有實施。二十一年十二月，第四屆中央執行委員第三次全體會議議決令立法院起草憲法，其所規定的程序又與約法所規定者不同。第七章第二節關於地方制度的規定大都亦已成具文。論者以爲此

種情形對於法治精神是一項損失，而癥結所在是約法本身修正的程序過於繁重，以致不便於運用。約法之過於「剛性」反而使其不能生效。

以上所述是約法中一般的規定，其中關於政府組織的部分當於本書有關各章分別詳加剖析。

(註一)見廿九、黨務月刊第二十八期，頁五五。

(註二)各省選出四百五十名，各市選出者二十二名，蒙古選出者十二名，西藏選出者十名，華僑選出者二十六名。

(註三)王世杰、錢端升、比較憲法，第二册，頁一九二。

(註四)引自「北上宣言」，「國民會議為解決國內亂之法」，「中國內亂之因」等講演。

(註五)陳之邁，「民國二十年國民會議的選舉」，清華學報，第十一卷第二期，根據已發表的材料敘述此次選舉的詳細經過，并討論各種法治的得失，可以參看。

(註六)「制憲會議」即英文所謂 Constituent Assembly.

(註七)王世杰、錢端升、前書，頁一九二。

(註八)此點，以及約法中關於「黨治」的各種條文均將於下一章中詳加剖析。

(註九)約法第八十八，第八十九條。約法於民國二十年六月一日公布施行的。

(註一〇)「約法」英文可稱為 Provisional Constitution 「憲法」則為 Permanent Constitution 或僅稱 Constitution.

(註一一)英文所謂 "Bill of Rights", 沿用英國一六八八年所用的名稱。

(註一二) "An Englishman's house is his castle".

(註一三)例如 J. S. Mill, H. J. Laski.

(註一四)參看陳之邁，政治學，第九章。

(註一五) Law of the Constitution.

(註一六)王世杰、錢端升、前書，頁一九四。

(註一七)國民參政會在討論二十五年五月五日國民政府所「宣布」的中華民國憲法草案時，即有主張將其中關於「國民經濟」及「教育」兩章刪除。學者持此見解者亦多。

(註一八)前書，頁一九三至一九四。

第三章　黨治的理論與制度(一)

一　一般政黨政治

一個國家在一個時代一定有其組織的根本原則。中國當前政治社會組織的根本原則便是「黨治」。雖然我們已經有了十餘年的經驗，一般人對於所謂「黨治」在中國尙相當模糊。

在民主政治勃興以後，政黨政治成爲一般民主國家的通例。現代的政黨政治是與民主政治同時誕生的。(註一)雖然在民主政治興起之初，有的政治領袖對於政黨政治仍然懷有戒心，例如美國的開國元勛華盛頓在其「臨別贈言」中便勸美國的人民不要黨同伐異，但是不久美國的政黨政治遂成爲鐵一般的事實。許多政治學者以爲政黨政治已與民主政治不可分離，甚而可說政黨政治是民主政治的先決條件。現代政府許多制度根本是以政黨政治爲出發點的，例如所謂內閣制。(註二)所謂比例選舉制，離開了政黨政治便無由運用。

此處所說的政黨政治是以兩個以上政黨爲前提的。此一原則也是爲民主國家的通例。政黨的勢力有消長盛衰之不同，但每一個時期必定有兩個以上的政黨同時在國家內合法存在，因爲如果只有一個政黨許多政治制度，如內閣制，便無法運用，雖則政黨太多對於政治也是不利的。我國在民國初年臨時約法時代，亦採用這種政黨政治，當時政黨之產生有如雨後春筍，怱怱林立。那時的人對於政黨政治的觀念也是多黨制的觀念，以便運用臨時約法中所規定的內閣制度。在英美等民主國家中，大都只有兩個大黨，互相競爭政權，那些小黨雖名目繁多，但在實際上不致發生多少影響。在其它民主國家中，兩個大黨的局面有時不易維持，政黨太多遂沒有一個政黨可以取得大多數人民的擁護，而不得不組織混合內閣，政黨之間，鈎心鬬角，政治不鮮明而國家反因黨爭過烈而受損失。希特拉上台前的德國民主政治以及第二次世界大戰前的法國第三共和國便有這種現象發生。辛亥革命後到國民革命前的中國政治多少也有這種情形。(註三)

二　我國黨治觀念的濫觴

孫中山先生自始不贊成在中國立刻實行英美式的政黨政治。同盟會遠在清季即倡軍政，訓政，憲政三時期的革命方略。革命雖然以憲政爲依歸，但到達憲政時期必須經過訓政時期。在民國元年南京臨時政府北遷時，孫先生便主張「率同志爲純粹在野黨，專從事擴張教育，振興實業，以立民國國家百年之大計」，（註四）提出建築二十萬里鐵路政策。由此可見民國初年那種合縱連橫式的政黨政治是被認爲不合時宜的。孫先生在民國三年組織中華革命黨，而將以前參加民初政黨政治的國民黨解散。這個時候是西歷一九一四年，遠在蘇俄共產革命以前。

本來以黨建國的制度可以說是本黨總理孫先生所最先發明的。本黨推翻滿清，創立民國，就是以黨建國的開始；後來蘇聯繼起，德意倣行，都以黨員的努力完成了革命，復興了國家！（註五）所以以黨治國的理論實爲孫先生所創始，蘇聯革命的成功，不過使我們對於這個辦法益增信念而已。

自從中華革命黨在民國三年組成之後，一黨專政的理論已經成熟。民國十二年十三年改組爲中國國民黨，這個理論遂成定制。十四年國民政府成立，「黨治」的字樣第一次出現於法律之上，是年所制定的國民政府組織法第一條規定「國民政府受中國國民黨之指導監督掌理全國政務」。其後國民政府組織法雖屢經修改，此一條文始終保留未變。

民國十七年十月三日，中國國民黨中央執行委員會常務會議，於北伐告成全國統一之際，根據胡漢民孫科二氏的提議，通過「訓政綱領」（此一「綱領」於十八年三月後第三次全國代表大會追認，二十年五月又被國民會議納入訓政時期約法作爲第三章，同時，第三次全國代表大會又通過「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」，及「確定總理主要遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案」。（註六）二十年六月一日開始實施的訓政時期約法對於黨治的具體方式亦有規定。

三　政權由黨代表行使

黨治的意義，經過這十幾年的實行以及許多法律的制定，現在已相當的具體，我們此處所指的黨治是從政治組織的觀點而言的。孫中山先生曾說所謂以黨治國「是以黨義治國不是以黨員治國」，這個對於黨治的觀點是另一個方面的，與我們所研究的問題不同。

從政治組織而言，今日中國的黨治有幾項極具體的意義。第一，在訓政時期內，中國國民的政權是由中國國民黨領導國民行使的。中國國民黨在這一件工作上是代替憲政時期的國民大會的。「訓政綱領」第一條規定「中華民國於訓政時期間由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使政權」。約法第三十條的意義與此相同，不過文字略異。按照三民主義的理論，人民在憲政時期享有選舉，罷免，創制，複決四種「政權」，由人民選舉國民大會行使之。但在訓政時期，這四種「政權」則不由人民自己行使，而由黨代為行使。其原因是：

總理遺教認定，由國民革命所產生之中華民國人民在政治的智識與經驗之幼稚上，實等於初生之嬰兒。中國國民黨即產生此嬰兒之母。既產之矣，則保養之，教育之，方盡革命之責。而訓政之目的，即以保養教育此主人成年而還之政，為其全部之根本精神。（註七）

胡漢民孫科兩氏所擬的「訓政綱領說明書」更說：

自政治方面言之，革命實為一政權移易之問題。本黨於此所定之原則，始終蘄求以軍政之程序，奪取政權於帝制軍閥之手，經訓政之程序而付諸國民。誠以積數千年來帝制之餘，大多數人民於政治意識與經驗兩皆缺乏，驟欲畀之以政權，其勢必復為強暴所攘取。　總理在日，追懷往事，每以十餘年來軍閥劫持政權之肆惡流毒，實皆民國元年黨員不遵訓政程序之過，故生平於其所定革命方略，持之最堅。且本黨以建國大綱明示三民主義實現之步驟，而猶慮國人之不易喻其精義也，更從而稱其旨曰，以黨建國，以黨治國，期能喻

於全國民衆。夫以黨建國者，本黨爲民衆奪取政權，創立民國一切規模之謂也。以黨治國者，本黨以此規模策訓政之効能，使人民自身能確實運用政權之謂也。於建國治國過程中，本黨始終以政權之褓母自任，其精神與目的，完全歸宿於三民主義之具體的實現。不明斯義者往往以本黨訓政之義，比附於一黨專政與階級專政之論，此大謬也。一黨專政與階級專政，其精神與目的，皆以政權專於一黨或一階級爲歸宿；本黨訓政，則其精神與目的，實以政權付諸國民爲歸宿。前者爲專制的，後者爲民主的，其旨趣蓋正相反也。數年前歐美學者，亦曾以一黨專制之流弊質疑於總理，但一聞訓政之說，即翕然嘆服其所謀之遠與所慮之周而不可復難矣。且今之革命後新興諸國家，莫不恃有賢明之政府領導一切，故其政治之進步甚速，惟不知闡明訓政之眞義，其精神遂不免與民主主義背道而馳。本黨獨能標明斯行，誠實的與全國民衆共期底於憲政之完成，此則其他革命新興諸國所莫能及者。況自事實上言之，吾人既以黨的力量造成眞實之統一，且必以黨的力量負起訓政之全責，促進全國民衆，使人人有管理政事之能力，然後統一始有充實之生命，將來憲政始有深厚之基礎。（註八）

中國國民黨既是「褓母」，中國國民既是「初生之嬰兒」，所以在訓政時期中，「中華民國人民須服從擁護中國國民黨，誓行三民主義，接受四權使用之訓練，努力地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利」。（註九）在這一段中，明白地分開「人民」與「國民」兩個名詞，國民的權利是唯有具備上述各種條件者才能享受。第一次全國代表大會宣言說：

國民黨之民權主義，與所謂「天賦人權」者殊科，而唯求所以適合於現在革命之需要。蓋民國之民權，唯民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉此破壞民國。

蔣總裁解說此義說：

總理所主張的民權，不能隨便賦予不了解革命主義以及沒有誓行革命主義決心的一切人。這並不是國家對於民權有所靳而不予，乃是爲實現眞正的民權而設定此必要之條件，以爲之保障。所以本黨所主張的是

「革命民權」而不是「天賦民權」……總理因為主張最充分的民權，所以不滿意現行歐美民權制度。（註一〇）由此可見黨治的意義之一，是人民在訓政時期中，一方面將政權交由中國國民黨代表行使，一方面則接受中國國民黨的領導。

四　政府由黨產生

在訓政時期內，「政權」既由中國國民黨行使，行使「治權」的政府當然亦由黨來產生。現在的國民政府本來就是黨的第一次全國代表大會產生的，此次大會所通過的「組織國民政府案」實為今日國民政府所由來。規定國民政府組織的國民政府組織法是由黨的中央執行委員會制定的，並且由其修正。這一部法律無須經過普通法律所必須經過的立法程序，但有經國民政府公布之例。（註一一）由此可見國民政府的組織如何是由黨來決定的。

同時，依照黨所制定的國民政府組織法以及訓政時期約法的規定，國民政府中最重要的官員是由黨的中央執行委員會「選任」的。約法規定「國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任」。此一規定又以同樣文字出現於國民政府組織法中。在舊的國民政府組織法上，除了國民政府主席及委員外，五院院長副院長也是由中央執行委員會選任的，與國民政府委員完全相同。這種制度自民國二十年底實行至三十二年九月。是時以後，國民政府組織法修正，其第十五條規定「國民政府五院院長副院長由國民政府主席於國民政府委員中提請中國國民黨中央執行委員會選任之」。凡此規定，方式儘略有不同，其重要之點則初未稍變，即國民政府的重要官員是由黨來產生的。產生政府之權誰屬是一個國家政治組織中最根本的問題之一，政府由君主世襲是君主專制，由人民選舉則是民主政治。中國建國的理論是民主的，政府是由國民產生的，故四種「政權」中第一項便是選舉權。上文曾說在訓政時期，「政權」應由黨代表國民行使，故黨治的又一意義是政府應由黨代表人民產生。

國民政府主席，委員，五院院長，副院長是政府中最重要的官員，故一律由中央執行委員會選任。政府其他的「政務官」，依照現在的制度，亦係由中央政治委員會議決任命的，而中政會則爲黨的機關。只有事務官是依照文官制度任命的。凡此均符合黨治的精神。(註一二)

五　政府向黨負責

政權之運用，一方面在產生政府，一方面則在指導監督政府，并使政府向其負責。國民政府在訓政時期是受黨的指導監督及對黨負責的。「訓政綱領」第五條規定「指導監督國民政府重大國務之施行由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之」。中政會是黨的機關，「在決定訓政大計指導政府上對中國國民黨中央執行委員會負責」。(註一三)由此可見國民政府須受黨的指導監督。

指導監督以外，國民政府並且是對黨負責的。此在現行法律上規定甚明。「國民政府在實施訓政計劃與方案上，對中國國民黨中央執行委員會政治會議負責」。(註一四)二十年國民政府組織法規定「憲法未頒布以前，行政、立法、司法、考試、監察各院各自對中國國民黨中央執行委員會負責」；三十二年修正爲「國民政府主席對中國國民黨中央執行委員會負責；五院院長對國民政府主席負責」。近代政治的一個主要的潮流是確立負責的政府，所謂負責是政府向人民負責。唯有在這個條件下才是民主政治。在訓政時期中，黨代表人民行使政權，使政府向黨負責，理路甚明，正是當前黨治之又一意義。

六　黨修正及解釋重要法律

黨治的又一個意義是關係國家根本的法律，不但由黨來制定，並且要黨來修正與解釋。這是很重要的權，因爲修正重要法律與解釋重要法律等於決定政府組織的方式及劃定其權限的範圍，對於實際政治的影響至深且鉅。美國學者研究美國國家主權之所在，有一派學說認爲主權卽在有權修正美國憲法的處所（國會三分之二的

決議及各邦四分之三之批准）；另一派則認爲應在有權解釋憲法的處所（聯邦最高法院）。此二說雖不一致，但由此可見修正權及解釋權無上之重要。

我國現在的訓政時期約法本身無修正程序的規定，本書前章已予討論。事實上是在過去十數年中，約法中有的規定未能被嚴格遵守，最重要的一端當爲二十年至三十二年間關於國民政府主席不負實際政治責任，五院院長副院長均由黨選任而各自對黨負責各點。這些規定見於由黨制定的國民政府組織法中，於是有的學者解釋說：

> 我們須知約法雖已頒布，而黨治的制度初未動搖，統治之權仍在中國國民黨的手中。在黨治主義之下，黨權高於一切；黨的決定，縱與約法有所出入，人亦莫得而非之。（註一五）

至於約法的解釋權，該法第八十五條明白規定係由「中國國民黨中央執行委員會行使之」。（註一六）雖然在過去十二年中，黨從未行使此權，但是有的學者又以此權來說明國民政府組織法及其它黨的決議與約法牴觸并不違反約法第八十四條的規定。

> 黨既有解釋約法之權，則基於黨權而頒布的法令，即顯與約法相牴觸，當仍可有效，只有黨認爲與約法牴觸的法律，才是無效；約法第八十四條「凡法律與本約法牴觸者無效」的規定，亦只能在此場合下發生效力。這不特是當然的解釋，數年來事實正亦如此。（註一七）

解釋權作如此寬泛的範圍而觀是否洽當容有問題，因爲對於法律的解釋乃至於美國憲法學者之所謂引伸似乎不能走到與被解釋的法律相互牴觸的極端，但是約法的解釋權在黨正是黨治的一個重要方面。

至於國民政府組織法的修正與解釋，法內雖無明文規定，「訓政綱領」第六條卻明白說出：「中華民國國民政府組織法之修正及解釋由中國國民黨中央執行委員會政治會議議決行之」。在過去事例中，國民政府組織法的修正，例由中央執行委員會全體會議議決行之，或由中央常務會議行之，例如三十二年九月之修正即由五屆十一中全會修正，而不由中政會爲之。解釋權過去似無行使之例，但亦無與普通法律一樣由司法院統一法令解

釋會議解釋之例。

七　其它黨派的關係

黨治的理論與制度，除上述諸種法律規定外，還有一點最堪注意：卽在訓政時期中全國只有一個合法的政黨，除了中國國民黨外全國沒有其它政黨合法存在。「中華民國人民須服從擁護中國國民黨始得享受中華民國國民之權利」。(註一八)由此原則可以引伸說不服從中國國民黨的人民是沒有國民權利的，因此亦無集會結社的自由，因此也便不能公開政黨。反之，享有國民權利的人，都是服從擁護中國國民黨的，也許他們尙非黨員，他們卻絕對不會去另外組織政黨。這種解釋也許還有問題，但是諸種法律中明定在訓政時期中，中國國民之政權由黨代表國民大會行使，國民政府由黨產生，受黨指導監督，向其負責，政府的重要法律由其制定，修正及解釋。凡此國家中最關重要之權均爲中國國民黨所獨有，更足以證明在此黨治時期，除中國國民黨以外，在法理上實無其它政黨可以合法存在。

然而在事實上則在國內仍然有其它的黨派存在。對於這些黨派，政府不但不予以禁止，並且極力請其與政府及中國國民黨精誠合作。在抗戰期間，中國共產黨，中國青年黨，國家社會黨等的主持人物，不特公開與政府當局有文書的往來，並且參加各級的民意機關如國民參政會，且可自行發行新聞紙雜誌。因爲中國國民黨的使命是導中國於民主政治之途徑，不過在訓政時期中暫時代表人民行使「政權」，所以只要不違反立國的三民主義及國家法令，其它的黨派政府亦不予禁止。然而黨派的活動自有其正當的範圍，如果踰越了這些範圍，卽不復是黨派的活動，政府自有予以制裁的必要。最民主國家的政府對於這個責任自然也是不容辭卸的。(註一九)

(註一)參看 M. Ostrogorski-Democracy and the Organization of Political Parties.

(註二) A. Lawrence Lowell 曾說「內閣制的政府就是政黨政府」，意卽謂捨政黨政治內閣制實無從運用。

（註三）參看陳之邁，「獨裁政治的興起」，清華大學社會科學季刊，第二卷第二期。

（註四）「陳其美與黃興書」，李劍農，最近五十年中國政治史，頁二七二引用。

（註五）蔣總裁在五屆四中全會演講，見總裁對於黨務之演講（二）。

（註六）這一個議案的用意在認定訓政時期無須制定約法，「依照胡漢民的意思，孫先生的全部遺教即是訓政時期的根本大法，所以用不到另定約法，所以有了國民政府組織法及「訓政綱領」以分別規定政府的組織及政權治權之行使後，中華民國便無須成立約法」。所謂重要遺敎則指三民主義，五權憲法，建國方略，建國大綱，及地方自治開始實行法」。王世杰、錢端升、比較憲法，頁一八八至一八九。胡氏此種見解雖然未成事實，訓政時期約法終於制定，但這些決議精神則仍然存在。

（註七）「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」。

（註八）全文轉載楊幼炯，中華民國立法史，頁三四八及其後。

（註九）同註七。

（註一〇）「總理遺敎第二講——政治建設之要義」。

（註一一）有的作者認爲國民政府組織法沒有經立法院通過，實爲法規制定標準法「凡法律案由立法院三讀會之程序通過經國民政府公布者定名爲法」的規定之例外，其實這種意見未必確切，蓋黨的決議在黨治的原則下是可以生効的，且立法院只爲國民政府下之一機關，以它的決議來拘束全部國民政府自亦有未妥。王世杰、錢端升、比較憲法，第二册，頁二二九的意見似與頁一九三及一九四的意見未盡契合。

（註一二）關於政務官與事務官，後詳。

（註一三）同註七

（註一四）同上

（註一五）王世杰、錢端升、前書，頁一九四。

（註一六）中央送到國民會議的約法草案規定「本約法解釋權由約法解釋委員會行使之；約法解釋委員會組織以法律定之。」國民會議將其修正爲現行的條文。

（註一七）王世杰、錢端升、前書，頁一九三。

（註一八）同註七

（註一九）關於黨派問題，可參看之書甚多，Chen Chih-mai, "Party and Politics", Chinese Year Book (1943), pp. 162-165 是比較上綜合性的。

第四章　黨治的理論與制度（二）

初期的黨政關係

從另一角度來觀察，黨現在是自成一個系統，而政府機關亦自中央以至地方成另一個系統。在黨治的理論與制度上這兩個系統應當維持一個什麼關係，當亦爲黨治原則下一個極重要的問題。自從十七年黨治開始到今日，這個問題雖經許多改變，頗值得注意。憲政時期後黨與政府又將取什麼形態也值得考慮。

當訓政時期於民國十七年開始之時，胡漢民孫科兩氏所提「訓政綱領」對此曾立下了一個原則，就是政治會議（卽中央政治委員會）爲「黨與政府間唯一的連鎖」。這便是說各級黨部與各級政府的兩層自下而上的系統，在中央以下是沒有連鎖關係的，中政會是黨與政府間獨一無二發生關係的機關。照這種理論，黨對於政府要發生任何的指導監督的關係一定是經過中政會傳達於國民政府，在其它的階段上不容發生黨與政府間的關係。因此，在此訓政時期中央政府最高級的官員是由中央執行委員會選任的，政務官是由中政會議決任命的，但下級的政府官吏卻不由下級的黨部產生：省黨部不選舉省政府主席及委員廳長，縣黨部也不選舉縣長及縣政府科長。至鄉鎮保甲長等自治人員又當別論。

然而實際上黨與政府的關係卻並不如此簡單。關於中政會與國民政府的關係，是淸晰而明顯的，自十七年以來，一直在維持上述的原則，雖則在日常事務上黨部與政府機關，例如中央黨部祕書處與行政院，中央宣傳部與外交部，也有許多往來。但在中央以下的各級黨部與政府，卻仍然有許多問題。民國十六年中央頒布的縣黨部與縣政府之關係條例對於縣黨部與縣政府間的關係有如下的規定：「各縣黨部不滿意縣政府之措施，應提出意見於省黨部，由省黨部轉咨省政府處理；各縣政府對於縣黨部之措施有不滿意時，亦應提交省政府轉咨省黨部處理；各不得直接行動」。（註一）同時，各級黨部的監察委員會對於同級政府都有稽核其施政方

針及政績是否根據黨的政綱及政策之權。（註二）十八年中央所制定的各級監察委員會稽核各同級政府施政方針及政績通則更明白規定自中央以至縣政府，均須將施政方針隨時函致同級黨部執行委員會轉交監察委員會稽核，如經稽核而發現有與黨的政綱政策不合時，得附述意見函請同級政府修改，各政府並有向各黨部報告政績及解釋疑義的義務。如果監察委員會認為政府政績違反黨的政綱及政策，並且可以提出對於政府的彈劾案於同級的執行委員會，此項彈劾案應由上一級黨部轉請上一級政府辦理。由以上各項看來，每一層級的黨部對於其同一級的政府均有權去稽核彈劾，也就是說每一層級的黨部對於同級的政府都有黨政連鎖的關係。這一種關係與上述「中央政治委員會為黨政唯一連鎖」的原則顯然不同。

因為黨部對於同級政府享有這種稽核彈劾之權，政府在各層級中便與黨部發生了極緊密的關係。當訓政時期開始之初，政治的改革方纔開始，許多下級政府的人員還是軍閥時代遺留下來的官吏，良莠不齊，而在黨部方面朝氣甚盛，求治之心甚急，對於許多下級政府人員均不能愜意，所以在訓政時期，開始的時候下級黨部與下級政府時常發生直接而往往相當尖銳的爭執，甚至於動武，劍拔弩張，各不相讓，寫成了一頁不幸的歷史。這一段歷史固然由於政府的確有不良的現象，同時，黨部的人員對於稽核同級政府之權也有似乎過於廣泛的解釋。例如有人主張於縣黨部內成立政治會議以控制政府；（註三）有人認為在訓政時期黨既然代表人民行使四權，省縣政府的施政方針及預算應由省縣黨代表大會通過施行；（註四）有人主張各級政府增加人民負擔須得同級黨部之同意，方能施行；（註五）有人主張改革省制，設省長，由全省黨員就國民政府指定之候選人中投票選定；有人主張實驗縣縣長應由全縣黨員就省政府指定的候選人中選定；有人主張黨的代表大會對於同級政府有罷免，創制，複決權。（註六）

對於這一類的主張，中央始終抱定穩健慎重政策，中央黨部的解釋是傾向於不將這種權力交給各級黨部行使的。中央認定省縣黨部對於省縣行政，不宜直接干預，也沒有強制執行之權。例如關於人民負擔的增加，中央認為應屬於中央政府行政範圍，不必先徵求黨部的同意，但黨部可以事前將利害關係向中央陳述，請中央轉

送國民政府或立法院參考；（註七）又如關於總黨代表大會的決議案，中央認爲代表大會旣不能常川召集，其決議案可以呈送上級黨部核辦，但不能強制縣政府執行，或可作爲向縣政府的建議，縣政府可以自由取捨；（註八）再如中央屢次解釋省縣黨部的委員不應列席省政府會議或縣政府會議，縣財政委員會之可以由縣黨部委員一人列席僅爲例外。（註九）中央的根本認識是因爲省縣黨部本爲黨的權力機關，而不是直接指導政治的機關，因此對於地方行政，黨部不宜直接干預。

但這個黨政關係理論上還有問題。在從前的時候，各級黨部旣能稽核同級政府的工作，從一個角度看來，黨與政府顯然不是立於一個方向的。黨與政府之間，依照這種制度的精神，如果不是對立的，至少是應以含有監督制衡作用的。以人事的支配而論，黨部與政府之間的人員應當完全不同，方纔可以發生這種作用，但理論上究竟是不是應當如此的呢？黨治的意義是否必須這樣才可以充分表現呢？訓政時期開始的時候，下級黨部與下級政府間所發生的尖銳爭執將這個問題提示出來，有待於根本原則的決定。經過若干年的事實推演，情形漸漸移轉，而終於二十七年臨時全國代表大會及以後獲得了鮮明原則的決定，成爲今後黨政關係的指導理論。

詳細敍述這個演變經過是篇幅所不容許的，我們只得擇其犖犖大者加以說明。此處不妨先將注意力集中到最關重要的中央政治委員會上面，而研究中政會的人選與政府官員的人選。照一種的說法，「中政會委員人選應在可能範圍之內儘量網羅負實際行政責任者，蓋非如此計劃與執行必有許多扞格不通之處」。（註一〇）在事實上這種說法也曾有部份的實行。例如十六年時的「國民政府部長，雖非政治委員會委員，亦得列席該會」；十七年七月時，易培基、楊樹莊、薛篤弼、孔祥熙、王伯羣、王正廷、六氏卽是因爲是行政部部長而被推舉爲中政會委員的；同年十月政治會議暫行條例規定中央委員以外「爲黨國服務十年以上富有政治經驗，及負黨國之重任其地位在特任官以上者，亦得被選爲政治會議委員」，也是爲使負有行政責任者能加入中政會的，後來中央加推趙戴文、蔣夢麟兩氏爲委員卽是因爲他們當時是行政部的部長，二十四年以後的中央政治委員會組

織條例也規定「政治委員會開會時……國民政府主席，五院院長副院長，軍事委員會委員長，副委員長，均應出席……國民政府各部會長官，於必要時得通知列席」。但是分析當時對五次全國代表大會所選舉的政治委員會委員及其正副主席共二十七人其中只有五人，是當時負有實際政治責任的（行政院 蔣院長，外交部長兼代行政院院長王寵惠，全國經濟委員會常務委員宋子文，軍政部長何應欽，訓練總監唐生智），其它則都沒有同時負有行政的責任。註一二由此可見在這些年中，中政會委員之應否由負有行政責任長官兼任是不會有鮮明的指導理論，而仍然是在兩種理論之間徘徊不決的。在中央方面如此，在地方也是如此。縣長在以往照例是不兼任縣黨部的委員，有政府主席雖有兼任省黨部委員之例，但爲數卻並不甚多，至少是不一定要兼的，也可以說非有特殊情形仍以不兼爲原則。

二　當前的形態

二十七年臨時全國代表大會對於這個問題的根本決定，是根據於大會的指示，中央執行委員會第五屆第四次全體會議（二十七年四月）所通過的改進黨務幷調整黨政關係案。此案所釐定調整黨政關係之原則是：「（一）中央採取以黨統政的形態；（二）省及特別市採取黨政連繫的形態；（三）縣採取黨政融化即融黨於政的形態」。這一個根本原則的釐定將以前的困難廓清，從此而後黨政關係便有了明顯確切的原則可以遵循。同時近年來許多制度也遵照這個原則次第地確立起來。

就中央而說，「以黨統政」幷非一個新穎的原則。十七年的「訓政綱領」本來就是這個意思。中央政治委員會是最高的政策決定機關，它在黨的系統以內，政府對於它的決議案有執行的義務。不過，在戰事發生以後，「以黨統政」的形態同時採取了「黨政連繫」的形態。前面我們已經說明國防最高會議及國防最高委員會的組成，黨、政、軍三方面負有實際責任的人員都是經常參加的，在國防最高委員會的常務委員十一人當中，六人是政的方面的，三人是黨的方面的，二人是軍的方面的。但該會是屬於黨的系統的，它在中央執行委員會之

下，對其負責。中央於二十八年間復於軍事委員會內設立戰地黨政委員會以統籌戰地黨政軍之設施，幷於軍事委員會指定地點設立分會區會。(註一二)此處所應特別注意的是該會是屬於軍事委員會的範圍以內的；但其中卻包含了黨的成份在內。這兩個重要的設施充分地說明了在戰爭期間黨政的關係在採取「以黨統政」的形態以外兼採「黨政連繫」的形態的。

在省市方面是「黨政連繫」的形態。近年來在若干省份中，省政府主席即爲省黨部的主任委員。不論此兩職是否由一人兼任，省黨部與省政府經常舉行聯席會議，由省黨部主任委員，全體委員及書記長，省政府主席，全體委員及秘書長出席，由主任委員及省政府主席輪流主席。這種聯席會議的性質可以視爲一種黨政工作的會報，及黨政雙方意見的交換。聯席會議的決議是按其性質分別由省黨部或省政府施行。遇黨政雙方意見不能一致時，可以不作結論，由兩方分別呈請上級機關指示。(註一三)同時，省黨部主任委員依例列席省政府委員會會議。(註一四)至於其它特別黨部，如鐵路特別黨部與鐵路管理局，海外黨部與使領館都有聯席會議或聯席會談的辦法。(註一五)在戰爭期間，各戰區司令長官部，爲謀該區內黨政與軍事的配合及迅速實施，也可以組織戰區黨政軍聯席會議，由區內的省政府，省黨部派人參加，由戰區司令長官任主席。(註一六)以上所說的都是省市一級實施「黨政連繫」形態的幾種方式。

在縣的一級黨政關係的原則是「黨政融化」的形態。這一種形態的具體表現是與縣各級組織綱要的實行同時幷行的。綱要現在尚在推行的過程之中，黨部的調整自亦須有相當的時日方可了事。現在所能說明的是改組的根本原則，就是縣以下的各級黨部，除縣黨部外，均行祕密，利用「黨團」的方式從事於活動。至於縣黨部的本身，則書記長應出席於縣政會議，以資聯繫。書記長出席縣政會議本來也是一種「黨政連繫」的形態，與省黨部主任委員之列席省政府委員會會議的意義相同。但是縣黨部書記長依法「應依照抗戰建國綱領協助縣政府訓導民衆」。(註一七)縣黨部應當改革過去機關工作的方式，在可能範圍以內消納其工作於縣政府組織之中。至於區黨部及區分部，對外均行祕密，只以黨員個人的身份向外活動，「透過」各級政府。這樣可以使得政府

與黨完全打成一片，將黨的力量融納於地方上各種固有的政治與社會機構之中，發揮黨的力量於無形。黨與政府不但不立於對峙的地位，並且是融成一體，對於政府的設施努力協助及宣傳。雙方彼此密切的合作，以黨的政綱政策貫澈於政府日常的工作之中，並且貫澈於民意機關及社會團體之中，黨的力量便能完全發揮，初不必一定要具備機關的形式。這是融黨於政形態的具體表現，惟現在尚推行之中。

三　將來的形態

中國革命終極的目的是民主憲政之治。此在國民政府建國大綱已有鮮明的規定。在訓政時期當中，黨政的關係有一種形態，在憲政時期當中，黨政關係自又須取另外一種形態。因爲抗戰結束一年後即將開始憲政時期，將來黨政關係實已由中央決定了原則，準備在戰事結束一年後開始實施。在訓政時期，對於政治組織，黨自當依據其原來的政治系統，一方面以最高政府的命令貫澈黨的意旨，推行黨的政策，一方面以訓練的方法，訓練各個單位的組成分子，達到眞正完成黨的政治的目的，(註一八)到了憲政時期之後這個關係自然便須有所改變，而現在即須爲之妥善籌劃。根據於目前所已經決定的方向，我們可得而言者有下列數端。

(一)在現在黨的地位好像是戲劇的「直接導演」，在將來則好像是要做「幕後導演」的工作。現在黨的政策可以公開地由黨傳達則政府，由政府遵照來執行。將來則黨的政策要採其它的方式來求其貫澈實現。

(二)實現的方法之一是利用黨團的辦法，使得政府中的重要部門的人員都是服從黨的指揮的，在執行他們的任務時，處處都能充分貫澈黨的政策。「黨之政策，須透過政府而獲實施，爲民主政治之基本原則。」民主國家的政治都是採取這個辦法的，將來我國亦必循此路而行，在新縣制實行之後現在實已經部份的開始。

(三)實現的又一方法是黨把握住社會上幾件中心事業，使得這種與政治有密切關係的事業也受黨的「幕後導演」，一方面可以使黨的政策獲得實現，一方面也可以使黨在全國人民中增高信仰。

(四)實現之另一方法是宣傳，將黨對於國事之主張不斷地公開於全國人民之前，取得他們的擁護。在民主

政治之下，許多的政府官吏，政府官吏中之最重要者，將必由人民選舉。人民是否選舉中國國民黨所推出的候選人來任此項官職完全視黨的主張能否取得人民的擁護。故黨的宣傳是一方面提出具體的政策來邀取人民的贊同，一方面則抨擊其它種政策之不當。中華民國旣成爲「三民主義共和國」後，將來的宣傳自應注其全力於具體的政策，而尤其注意於中國國民黨當政時期的成績。

總而言之，以後黨政的關係自當由「黨政公開聯繫」的方式而改爲「以黨透政」的方式，完成民主憲政國家政黨的規模。

至於黨的組織，在這種情形下也要一變當前的狀況。現在黨部的經費大部分是由國庫開支的，列入國家的預算之中。將來黨的經費便須自給，不能仰給於國庫。黨員自然應當各有其本身的職業，不但不仰給於黨以爲生活，反須能夠對黨的經費有所貢獻。黨部本身也許可以自行舉辦經濟事業，以其收入作爲黨的經費。黨部現在的機構所辦的事情，有許多便須移歸政府辦理。黨的機構自可趨於簡單，專從事於黨團制度的靈活運用。

在訓政時期當中，黨部自成系統，與政治的系統平行，自上而下，卽其工作的方式也與政府機關相類似，也在層層辦理公文，只是政府的對象爲各級政府及全體人民，而黨部的對象則爲各級黨部及全體黨員而已。論者嘗謂黨的工作過去缺乏政治性的而偏於行政性的。「過去黨部工作，類多偏於一般事務之處理及臨時事件之應付，以致黨部工作成爲黨部本身事務工作之代名詞」。今後的方向自然是行政性的工作的減少和政治性工作的增加。「政黨之組織形態，而隨政治環境之變化而變化，正如軍隊必隨武器之進步而變更其組織。」所以在最近的將來黨的組織是必定有一番大的改革的。（註一九）

（註一）第三條。參看十七年二屆五中全會通過各級黨部與同級政府關係臨時辦法案，中央黨務月刊，第二期，頁六。

（註二）中國國民黨總章，第四十三條丁項，第五十三條丁項，第六十二條丁項。

（註三）浙江樂淸縣黨部建議，中央黨務月刊，第十六期，頁一一。

（註四）浙江蘭谿縣黨部建議，同上，頁一二。

(註五)浙江省全省代表大會建議，同上，第二五期，頁一四。

(註六)浙江省全省代表大會建議，同上，第五五期，頁一二一五。

(註七)十九年八月二十五日及同年十月十四日中央執行委員會的批示，見同上，第二五期，頁一四。

(註八)十八年十一月七日中央執行委員會秘書處復江蘇省政府函；又十八年十月四日中央執行委員會對湖南省黨務指導委員會指令，均見同上，第十七期，頁一三，一四。

(註九)十八年十月三十日中央執行委員會秘書處復浙江省執行委員會函；十九年六月三日中央對各省市黨部通令，二十一年十二月十八日中央執行委員會對湖南省執行委員會指令，均見同上，第十七期，頁一四，第二三期，頁八，及第五三期，頁九四四。

(註一〇)魯學瀛：「論黨政關係」，行政研究，第二卷第六期。

(註一一)同上，材料採自二十四年度政治會議報告。

(註一二)軍事委員會戰地黨政委員會組織綱要。此會已於三十二年裁撤，不過它代表黨政關係的又一種形態，值得注意。

(註一三)省黨部省政府聯席會議要旨。

(註一四)省執行委員會組織條例第八條及第五屆中央常會第九十次會議決議。

(註一五)鐵路特別黨部鐵路管理局聯席會議要旨及國外黨部使領館聯席會議要旨。

(註一六)戰區黨政軍聯席會議通則。

(註一七)縣執行委員會組織條例，第三條。

(註一八)二十七年四月五屆四中全會「改進黨務並調整黨政關係案」。

(註一九)以上所引各節，根據三十年五屆九中全會「本黨黨務推進之根本方針及其具體辦法」(「本黨由訓政時期過渡至憲政時期之黨政行動綱領」)。

第二編　中國國民黨的組織

第五章　中國國民黨發展概略

中國現在黨治的時期，中國國民黨是現在當政的政黨。我們在研究中國政治組織之時，對於黨的組織自當充分的注意，因爲黨與政府的關係十分密切，幾乎不可分離，而黨在我國政治社會中尤居於領導的地位。在我們未曾描寫政治機構以前，先須對於中國國民黨的歷史及其今日的現狀作一個簡單的敍述與分析。

中國國民黨過去有長久的革命奮鬪的歷史。（註一）其演變的經過大致可以分爲下列五個顯明的階段：

(一)興中會，成立於清光緒二十年（一八九四年）；

(二)同盟會，成立於清光緒三十一年（一九〇五年）；

(三)國民黨，成立於民國元年（一九一二年）；

(四)中華革命黨，成立於民國三年（一九一四年）；

(五)中國國民黨，成立於民國八年（一九一九年）。

一　孫中山先生的生平

在開始敍述中國國民黨的歷史及其今日的狀況以前，首先應當敍述手刱民國及中國國民黨的孫中山先生的生平。孫中山先生是中國近代史上的偉人，也是世界歷史上的偉人。他是中華民族復興運動的創始者，也是這個運動最艱苦的時代的領導者。中國國民黨固然爲他所手創的革命領導組織。中華民國也是他一手所造成的。中國國民黨員尊他爲「總理」，中國的人民則尊他爲「國父」。

孫中山先生幼年的生活對於他日後的事業有決定的影響。他的父親雖然是一個普通做小買賣的商人，但是廣東香山是南方沿海的地方，距離香港及廣州甚近。孫先生出生時，中國與西洋文化已開始接觸，鴉片戰爭已結束了二十四年。因此孫先生自幼便從一位美國傳教士學習英國語言，不久便隨他的長兄到檀香山入了耶穌教的學校讀書，十六歲時回廣州也是入的西洋人所辦的博濟醫學校及香港的雅麗氏醫院。（註二）

在這個時期，中國的社會正醞釀着種種的改革運動，在初有朝臣李鴻章、曾國藩、左宗棠等的「洋務運動」，後來又有康有為、梁啓超等的「維新運動」。這種改革運動在當時受到舊思想舊勢力猛烈的反對，它們的領導者本身對於近代文化也不過是間接得來的，了解則有之，深切的認識則說不上。孫先生與他們根本不同。他自幼年即與近代文化發生接觸，親自到國外去留學，而他所學的又是近代的科學。科學是近代文化的神髓，沒有科學教育和科學方法訓練的人是不足以與言近代文化的。醫學教育對於孫先生的思想有決定的影響，因為那是一門最精湛準確的近代科學。有了科學的洗禮及薰陶，他能夠洞澈了解近代文化的底蘊，吸收了它的根本精神。「這是我民族一種大幸事，因為我們既然祇能從近代文化找出路，我們的領袖人物應該對近代文化有正確深刻的認識」。（註三）因此孫先生所擬定的民族復興的方案，可以融會貫通中西文化，並且一切均合乎科學的方法：具體，精密，有步驟，有秩序。

更有一點應當注意的是孫先生早年的生活是宗教的生活，宗教對於人類的貢獻是奮鬬犧牲，不屈不撓，捨身取義的精神。他自幼年即受這種宗教精神的鍛練陶冶，所以後來在領導中國革命運動時，中間雖曾經多少次的挫折，遇到多少次的失敗，然而他可以四十年如一日領導着鼓勵着同志勇猛邁進，百折不回而卒底於成功。這種精神固然是由於他的人格之偉大，而宗教生活的陶冶要為其主要力量源泉之一。

(二)興中會的組立

孫先生的革命思想孕育甚早，在雅麗氏醫院讀書時卽已日夕討論革命，二十歲後卽糾合同志，陪謀傾覆清廷，創立民國，「借學校爲鼓吹之地，以醫術爲入世之謀」。光緒十年中法之役已給他以很大的刺激，十年後中日甲午之戰更使他澈底放棄了懸壺濟世之業而矢志於革命。在此時他到檀香山去倡議革命，組織興中會，訂定章程，組合同志，從事於救亡運動。興中會宣言說中國政治窳敗，「上則因循苟且，粉飾虛張，下則蒙昧無知，鮮能遠慮……政治不修，綱紀敗壞，朝廷則鬻爵賣官，公然賄賂，官府則剝民括地，暴過虎狼」，因此而使中國內政不修，而外交失利，「堂堂華國，不齒於列強，濟濟衣冠，被輕於異族」。內政如此不修，積弱如此暴露，遂啓帝國主義覬覦之心，「蠶食鯨吞，已見効於接踵，瓜分區剖，實堪慮於目前」。所以興中會的目的在「專爲聯絡中外有志華人，講求富強之學，以振興中華」，其所辦之事「務須利國益民，如設報館以開風氣，立學校以育人才，興大利以厚民生，除積弊以培國脈等」。

然而當時的風氣尙未大開，中華民族的命運那時雖然已千鈞一髮，而興中會卻只獲得少數人的贊助。甲午之後，孫先生返國，曾組織三路進攻廣州以爲革命的根據地，不幸事洩失敗，孫先生亦只得間道逃往橫濱，其後復到美洲及英國。在此時期，他的同志在國內的革命運動卻在他的幾位同志（陳少白、史堅如、鄭士良等）策劃領導之下而成不可遏止的狂潮，奔騰澎湃於全國。（註四）

三　三民主義的發明

世界史乘上每一個革命運動必定有其指導的理論，亦卽是革命的主義，革命的主義在革命成功以後便成了那個國家的立國精神，西洋十八與十九世紀各國的革命主義是自由主義；二十世紀的俄國革命主義是共產主義；其後意大利的革命主義是法西斯主義，德意志的革命主義是國家社會主義，自古以來成功的革命必定有其主義：沒有主義的革命根本只是造反，不足以當革命之名，因此也絕不能奠定鞏固的根基，永垂久遠，故革命也不能成功。（註五）

中國革命的主義是三民主義；中國革命目的的在建設一個「三民主義共和國」。三民主義是孫中山先生所發明的。

總理根據歷史進化的原理，默察世界潮流的趨向，繼承五千年來民族文化的中心思想，針對中華民族當前環境要求，吸取世界上最進步的文明的思想，再經過革命經驗的歷練，發明了偉大的三民主義，作為救國，救民，救世界，救人類的基本原則。（註六）

這一個革命的主義，孫中山先生遠在興中會時代即已確定了根本的原則，（註七）其後則不斷的予以發揚，而成為今日的三民主義，這一個主義的發明是中國革命極重要的大事，因為上文曾說，沒有主義的革命是不會成功的。自從三民主義的精義，經孫先生揭櫫以後，革命便有了一個基本的理論，由此而產生了信仰，由信仰而產生了力量，有了力量而革命遂以成功。

對於三民主義的詳細內容，在這一本述說政治機構的書中可以不必詳為分析。現在所特別要指出的是三民主義中有兩個部份——民權主義及五權憲法——是與我們現在的題目有密切關係的；我國當前的政治制度即是根據於這個理論而厘定的。中國革命政治制度方面的建設即以此二者為準則，在本書每一章一節中均可以看到它們，此處亦可不必述說。

四　革命同盟會

庚子拳匪之亂的大悲劇使得一般有識的人士深深感覺到中國如欲挽救滅亡瓜分的厄運，清廷政府必須傾覆。原來在康有為梁啓超等人領導維新運動之時，許多人尚以為中國政治的方向也許可以採取君主立憲的方式，清代的皇室仍然可以保持其帝祚，以憲法來限制其權力，由人民來選舉代議機關，組織政府。當時許多人看見日本的明治維新并沒有推翻帝制，而英國的立憲政體且為舉世的楷範，所以他們對於康、梁的維新運動表示相當的希望，以為光緒可以做一個君主立憲的皇帝，政權由人民運用行使。當時康、梁的運動表面上的確如像就

要成功，當時一般人便以爲中國可以不必推翻帝制來走共和革命的道路。但是戊戌政變突如其來，清廷中的反動勢力竟使此在萌芽中的維新運動整個的崩潰。同時清廷的反動勢力更助長拳匪，造成大亂，整個中國幾乎被列強所瓜分。從此以後有識之士便知清廷政府實已不可救藥，中國經過了這一場千鈞一髮的危機以後，唯一的希望就在孫先生所領導的革命運動，除了此路而外便只有滅亡。

因爲這種時勢的演變及中山先生不斷的組織及宣傳，革命的勢力遂呈現十分蓬勃的景象。光緒三十年中山先生重至歐洲，當時具有新思想的人士對於革命多數已經贊成。

予於是乃揭櫫吾生平所懷抱之三民主義五權憲法以號召之，而組織革命團體焉。於是開第一會於比京，加盟者三十餘人；開第二會於柏林，加盟者二十餘人；開第三會於巴黎，加盟者六十餘人。（註八）

同年夏間他回到日本，遂合黃興、宋教仁的華興會，章炳麟等的光復會於興中會，而成爲空前的革命同盟會，加盟者數百人，中國十八省除了甘肅一省外，都有人入盟。中山先生這時說：「集合全國之英俊而成立革命同盟會於東京之日，吾始信革命大業可及身而成矣。」（註九）

同盟會成立後，即發表宣言，同時幷籌辦民報，中山先生親自撰著民報發刊詞。這兩篇文字是中國革命史乘上最重要的文獻，因爲它們是「中山先生初次公開的、正式的、以革命領袖的資格，向全世界發表他的救國救民族的方案。」（註一〇）這個方案就是三民主義。在這兩篇文字中，他標舉「驅除韃虜，恢復中華」的主張，即是三民主義中的民族主義；「建立國民皆平等皆有參政權之民國」，即是三民中主義的民權主義；「平均地權」，即三民主義中的民生主義。他在民報發刊詞中說明了三民主義歷史上的必然性。對於民生主義，他說：

夫歐美社會之禍，伏之數十年，及今而後發現之，又不能使之遽去。吾國治民生主義者，發達最先，覩其禍害於未萌。誠可舉政治革命，社會革命，畢其功於一役，還視歐美，彼且瞠乎後也。

由此可見在同盟會的時代，三民主義已成爲革命勢力最高的指導原則，并且已經公布於全國人民及世界之前。

同時，同盟會的宣言中還有一點應當爲我們所深切注意。在這部文獻中，中山先生首次揭櫫他革命三個時期的理論，即第一期爲軍法之治，第二期爲約法時期，第三期爲憲法之治。這個革命三時期的理論日後更明確的訂定於國民政府建國大綱之中。我們研究世界各國的歷史，便知推翻一個千餘年的專制，建立民國，是何等艱難的事業，斷無一蹴而成的道理，美國的革命不但是在革命爆發以前已有多少年的醞釀，自由主義的精神早已深入人心，移殖美洲的人民大半都是受了自由主義的陶冶在歐洲的專制國家中不堪壓迫的人民，并且革命以後尚經數十年的奮鬭，美國國家事實上是在一八六五年南北戰爭以後，才根本奠定基礎的。法國的革命雖然爆發於一七八九年，但是中經多少變故，帝制屢屢恢復，要到一八七五年第三共和國成立才算是成功。至於英國，則十七世紀中葉的共和革命經過了二十年兵連禍結的內戰終因時機未熟而根本失敗。要到一六八八年的時候才立定了根基，其後又屢經變革，到了十九世紀的初葉才確定下來，以中國這樣一個千餘年專制的國家，澈底的三民主義的革命是絕對不能立刻完成的。中山先生熟讀中外的歷史，深知這種偉大的革命必定要有其所循的途徑，有步驟的次第完成，所以規爲革命三時期的理論。他說：(註一二)

由軍政時期一蹴而至憲政時期，絕不予人民以訓練人民之時間，又絕不予人民以養成自治能力之時間，於是第一流弊在舊汚未由蕩滌，新法未由進行，第二流弊在粉飾舊汚以爲新治，第三流弊由發揚舊民，壓抑新治。更端言之，即第一民治不能實現，第二爲假民治之名行專制之實，第三則并民治之名而去之矣。此所謂事有必至，理有固然者。

我們後來看民國初年中國內亂軍閥割據的歷史，真不能不感覺到中山先生的遠識，而慨嘆我們對於他的策略沒有履行所付的代價之大。所以革命三時期的理論實爲中山先生整個理論系統的一部份，絕對不容忽略的。

五　國民黨

革命同盟會成立以後，一面即積極的從事於文字的宣傳，一面即四處策動革命運動，使得清廷四面楚歌，

防不勝防。但是不幸屢遭挫折。在這些以武力推翻清廷的計劃中，中山先生始終是領導者，他以不屈不撓的精神，再接再厲，每經一次失敗，即多一次經驗，多增加一分信心。這時他所遇到的困難有兩種。第一，清廷究竟是當時的政府，勢力滿佈全國，而當時政府全副力量也都用來壓抑革命勢力，以保存其本身的生命。在此種情形下，策動武力革命自然有種種的困難，往往於發動以前即爲政府所破獲而犧牲。其次，清廷政府鑒於革命的怒潮不可遏止，故一方面用盡了力量四方壓制，一方面卻想對於民權的運動在可能範圍內讓步，企圖挽回狂瀾。庚子年拳匪之亂的時候，慈禧太后在西安即下詔變法。此後四年當中，從辛丑到甲辰，他又從事於政治的改革，裁汰了幾個駢出的衙門，同時廢科舉、設學校、練新兵，派學生出洋留學，允許滿漢人通婚，從前康有爲勸光緒行的而西太后反對的新政現在都一一實行了，并且比較康、梁的主張尤爲進步。日俄戰爭（一九〇五年）後，西太后更順應輿情派載澤等五大臣出洋考察各國的憲政。其後三年當中，又改革調整法制官制。丁未年（一九零七年）清廷決定設資政院於北京，設諮議局於各省，代表民意；戊申年又頒布憲法大綱并訂定九年預備立憲的計劃。凡此種種都是清廷收拾人心的方法，企圖減小同盟會革命勢力的號召力量。（註一二）

然而清廷這種種措施，不但是斷然的毫無誠意而且失之過遲，并且根本不能解決當時的一個根本的問題，即滿漢的衝突問題。例如中央官制的改革以後，十一部的尚書只有五個漢人，比以前六部滿漢各一的分配還差。又例如滿人鐵良與良弼等人并想盡了方法解決當時唯一有實權的漢人袁世凱，將他罷黜，奪取他的北洋兵權。這些事實說明清廷最後的措施，不但不能挽回人心，反而是頑固愚昧，增加了革命的聲勢。到了宣統三年（一九一一年，辛亥）秋天，武昌起義，一個月之後，湖南、陝西、江西、山西、雲南、安徽、江蘇、貴州、浙江、廣西、福建、廣東、山東十三省即相繼宣布獨立，清廷的天下遂土崩瓦解。而革命遂獲得了成功。

同盟會原來是一個祕密的政治團體，到了辛亥革命成功之後便公開起來，定總章七章三十四條，宣布政綱九項。當時，民國成立，臨時參議院中黨派甚多，同盟會也只爲其中的一個。當時宋教仁主張併合與同盟會主張相接近的統一共和黨，國民共進會，共和實進會及國民公黨，而成國民黨，於民國元年八月二十五日正式成

立。而其它的黨派也聯合起來而成進步黨，(註一三)與國民黨對峙。在民國元年冬間及二年春間參衆兩院的選舉競爭中，總計各黨所獲議員，國民黨實佔絕對多數，於五九六名衆議員中得二六九席，於二七四名參議院中得一二三席，而成爲新國會中多數的政黨。(註一四)

這一次同盟會之改爲國民黨在政治的意義上非常重大。在自由主義的國家中，政治制度的形式是所謂議會政治，而議會政治的一個根本條件便是政黨政治，有兩個以上的政黨公開在人民前面競爭掌握政權。所以在自由主義國家中，無論是總統制或內閣制或委員制，一定有政黨政治，一定有政黨在爭握政權。但是這種政黨在人民前面所標榜的是政綱而不是主義，因爲在這些議會政治的國家中主義的問題是已經解決了的。它們——英國、美國、法國——都早已決定了是自由主義的國家，它們所有的政黨——英國的保守黨、自由黨、勞工黨，美國的民主黨，共和黨，法國的急進社會黨，民主黨等等——都服膺自由主義，它們彼此間所爭的不是信仰自由主義與不信仰自由主義的問題。而是政綱政策的問題，卽各黨對於當前政治上、經濟上、社會政策上具體的問題意見有所不同。例如英國的保守黨從前主張保護關稅政策，自由黨主張自由貿易政策，或如美國的共和黨主張禁酒政策,民主黨反對等等。但無論保護關稅抑自由貿易,禁酒與不禁酒，均與國家的立國精神——自由主義——初無根本的關係，英、美等國的政策沒有對於自由主義的根本信條發生一絲一毫的懷疑。它們沒有一黨敢於主張剝奪人民一切的自由，或廢棄多黨制度，或取消私有財產制度。(註一五)

同盟會改成國民黨之後，中國政治社會上發生了極端畸形之狀態。同盟會是一個秘密革命的團體，國民黨則是一個公開的政黨，與別的政黨爭取政權。臨時約法規定的政治制度是議會制度，國會由人民選舉，內閣對國會負責。在此種制度下政治捨多黨制度莫由運用。當時的國民黨就是多黨制度下的一個政黨。它的「宣言」中，除主張採用內閣制度，聲言「吾黨主張將來憲法上仍採責任內閣制，幷主張正式政府由政黨組織，內閣實行負責任」外，幷且明白說出「一國政黨之興，祇宜一二大黨對峙，不宜小羣分立」，所以聯合數黨組成國民黨，「相與合併爲一，舍其舊而新是謀，以從事於民國建設之事，以漸達於爲共和立憲之政治中心勢力，且以求

符於政黨原則，成爲大黨，藉以引起一國二大黨對峙之觀念，俾其見諸實行」。(註一六)這明是英國式的政黨政治，所恐懼者只爲法國之小黨派林立而已。但是除了政制的形式而外，中國那時是一個自由主義的國家麼？當時對於此問題似乎沒有多少考慮。同盟會是領導中國革命的，它所標揭的不是自由主義而爲三民主義，此二者縱非絕對相反，卻有重要的不同之點，不容互相混淆。現在同盟會改變爲國民黨而成爲許多政黨中的一個，事實上卽是放棄了三民主義的立場，使得中國在民國初年成了一個具有自由主義的政制形式而其實是沒有立國精神的畸形國家。中山先生是最看清這個畸形狀態的，他根本反對臨時約法，反對同盟會改爲國民黨。(註一七)一個國家必須要有一個立國的精神，中國的立國精神應爲三民主義，沒有立國精神的國家是沒有基礎的國家，它的政策一定極端紛亂。這是中山先生的看法，也是理論與日後的事實證明十分準確的看法。

六　中華革命黨

果然，在民國初年的時候，一時國民黨與進步黨尚維持兩黨的局面，不旋踵便紛歧雜亂起來。許多的黨派又復如同雨後春筍一般地次第興起，五花八門的名稱使人目眩。就是國民黨本身也分化爲相友會、政友會、癸丑同志會、集益社、超然社等五個「政團」。同時，因爲中華民國當時根本缺乏一個確定的立國精神，許多政客官僚遂隨意標榜似是而非的主張，許多人也想自立一家言，美其名曰主義，企圖塡塞到中華民國這個虛殼之中。十九世紀的西洋是思想最龐雜的時代，那時的許多新奇怪誕的主義在民國初年輸入到中國來，而當時的士大夫及社會最容易接受這些思想，幾乎每一種都有人在國內標榜提倡，奔走呼號。烏托邦社會主義，馬克思的社會主義，克魯泡特金的無政府主義，柯爾的基爾特社會主義，索來爾的工團主義。(註一八)……中國人都爲之提倡。英、美、法的自由主義更不待說

在這個情形中，社會自然陷入紛亂的狀態，而武人軍閥自然能夠利用這個時機擴張其勢力，在強鄰環伺待機而動的國際環境中，中國國家被武人軍閥割據成四分五裂，造成不可收拾的局面，中山先生所領導的革命於

打倒清廷之後又須要打倒軍閥，再來用武力掃除革命建國的障礙。

民國三年七月，中山先生成立中華革命黨於日本。中華革命黨是一個祕密的革命黨，但因爲避免外間注意起見，時常沿用國民黨的名義。它的實質則與民國初年的國民黨全不相同。中華革命黨入黨的手續極嚴，黨員均須立誓服從中山先生的命令，如是他可以網羅眞正革命的志士，防止投機取巧的份子混跡其中。而其黨章所規定黨的宗旨是實行民權民生兩主義，掃除專制政治，建設完全民國，幷重申革命的軍政、訓政、憲政三個時期。由此可見中華革命黨又是一個革命的政黨，其標的在建立中國爲一個三民主義的國家。

民國三年到十五年中國的政治社會陷入極端的紛亂狀態。袁世凱稱帝失敗以後，全中國的大小軍閥把整個國家割裂成若干的勢力範圍，人民在此時期中受軍閥的魚肉，重重剝削，其痛苦較之專制時代有過之而無不及。當時的首都名義上是在北京，但北京政府的號令不能出四城的城門，而掌握北京政權的軍閥又復時時更易，釀成連年的內戰。大致講來，在民國十五年夏間，中國的地圖簡直是五顏六色。先從北方講起，東北四省與直隸、山東屬於奉系軍閥的巨頭張作霖，他在北京自稱大元帥，名義上是中華民國的元首。長江下游江蘇、浙江、安徽、福建、江西五省是北洋軍閥孫傳芳的勢力範圍。孫本來是直系的吳佩孚的部下，但是到了十五年他已勢力澎漲，羽毛豐滿，獨成一個系統。湖北與河南當時在吳佩孚的治下，山西則在閻錫山半獨立的統治局面之中，而西北各省則在馮玉祥的範圍以內，馮與孫傳芳一樣也是吳佩孚的舊部。至於西南的四川、雲南、貴州則在大大小小的軍閥的手中，鬧起門來時常打仗。在這幅圖畫中，廣東、廣西、湖南三省則在革命的勢力之下，他們在南方獨樹一幟，與北京政府保持着對峙的形勢，是中國唯一的有希望的地方，雖則那時它也在與當地的惡勢力作殊死的鬬爭。

七　中國國民黨

民國八年十月十日，中山先生認爲欲謀革命事業之澈底成功，必須再用武力來統一全國，進行北伐，打倒

北方的軍閥政府，而北伐的前提則爲革命勢力有效力的組織，故於是日正式改組中華革命黨爲中國國民黨，幷公佈規約定明「本黨以鞏固共和，實行三民主義爲宗旨」。這次的改變，因爲環境的困難，黨務迄無多少的發展，一直要到十一年冬間，經中山先生再三的研究，方再決定改組，於十二年一月一日發表宣言，決定於十三年一月召開第一次全國代表大會。中山先生以中國國民黨總理之資格主席，在開會期中說「此次國民黨改組有兩件事：第一件是改組國民黨，要把國民黨再來組織一個有力量，有具體政綱的政黨；第二件便是用政黨的力量去改造國家」。（註九）幷由大會發表宣言鄭重地指出三民主義的眞諦，昭告全國人民。不幸中山先生北上，於十四年三月十二日在北平逝世，中國國民黨竟於改組以後遽然失却了它的創造人及領導者。但是黨內的人却幷不因此而氣餒，先後於十四年七月一日組織國民政府，在十五年七月九日誓師北伐。北伐的軍事進行異常順利，到了十六年年底已經統一全國，奠都南京。國民政府亦卽成爲全中國統一的政府，政權由中國國民黨行使，形成黨治的局面。以後我們分段敘述中國國民黨的組織情形。

（註一）鄒魯，中國國民黨史稿。參看楊幼炯，中國政黨史，華林一，中國國民黨史。
（註二）陳少白，興中會革命史要。
（註三）蔣廷黻，中國近代史，頁一一。
（註四）陳少白，前書。
（註五）參看陳之邁，政治學，第九至第八章。
（註六）中國國民黨黨員須知。
（註七）華林一，前書，頁二二。
（註八）見總理遺教，「中國革命史」。
（註八）同上注。
（註一〇）蔣廷黻，前書，頁一一一。
（註一一）總理遺教，「民報發刊詞」。
（註一二）參看吳宗慈，中華民國憲法史。
（註一三）參看李劍農，最近三十年中國政治史。

（註一四）國民黨在衆議院中共有二六九席；此外共和黨一二〇席，統一黨一八席，民主黨一六席，跨黨者一四七席，無黨屬者二六席。在參議院中國民黨一二三席；共和黨五五席，統一黨六席，民主黨八席，跨黨者三八席，無黨屬者四四席。

（註一五）參看陳之邁，中國行制建設的理論，第二第一章。

（註一六）「宣言」更說：「苟具有籠罩摩大結合力，與有系統有條理眞確不破之政見，壁壘既堅，旗幟亦明，自足以運用其國之政治，而貫澈國利民福之蘄嚮。進而組織政府，則成爲同道合之政黨內閣……以其所信之政見，舉而措之裕如；退而在野，則使他黨執政，而已居於監督之地，相摩相盪，而政治乃日有向上之機。是故政黨政治，雖非政治之極則，而在國民主權之國，則未有不賴之爲唯一之常軌者」。「宣言」見中國國民黨宣言集，頁一五及其後。

（註一七）同註一五，頁四九。

註一八）楊幼炯，前書，第十章。

註一九）總理遺敎，「國民政府成立演講」。

第六章　中國國民黨的基層組織(一)

中國國民黨最高的組織法規是中國國民黨總章。這是民國十三年一月二十八日第一次全國代表大會通過制定的，其目的在「促進三民主義之實現，五權憲法之創立。」(註一)這部總章曾經數度修正，但大體上是沒有根本的改易。(註二)根據這部總章，曾制定了許多的補充組織辦法，次第的頒發，它們合攏起來也成了一個繁複的系統。我們現在自下而上，分段論述黨的組織的情形。

一　黨員

一個政黨的根本自然是它的黨員。根據總章的規定，「凡志願接受本黨黨綱，實行本黨決議，遵照本黨紀律，履行本黨義務，請求入黨經本黨許可者，不分性別，得為本黨黨員」。入黨的手續因各種情形不同也有許多差別。照普通的程序，一個人有志入黨，先須得黨員二人以上的介紹，由介紹人詳細地將被介紹人的各方面塡明，送到最低層的區分部去，區分部并須指派黨員調查確實，提出區分部黨員大會決定。經區分部黨員大會決定接受其為黨員後，志願入黨的人即到區分部去塡寫「入黨志願書」，呈送到區分部，經其考查合格，與縣黨部核准後，送呈中央黨部發給預備黨員證書，准其加入為預備黨員，並即出席區分部黨員大會，依照法定儀式宣誓接受證書。他經過預備黨員的階段一年，經審查合格，即可成為正式黨員。這是入黨正式的手續。(註三)

然而這個手續實行後發生幾種困難。逐級審查的程序過於繁複，而各地徵求黨員既非同時舉行，沒有一定期限，一般有志入黨者難得入黨的機會；完全由人申請入黨，對於黨可有特殊貢獻的人也許不易於吸收。因為這種種原因，入黨的手續在過去曾經數度的變更。現在簡單加以敍述。

(一)爲補救上述的困難起見，中央曾制定有「特許入黨」的辦法，凡經中央委員或省黨部委員二人以上的介紹，并經中央核准，即可特許入黨。後來因爲「特許入黨」的辦法，也許失之於濫，故又有種種的限制，將預備黨員的一個程序加以變通，有的人可以不經預備黨員的程序逕自入黨。最近因爲有了三民主義青年團的組織，預備黨員的制度遂根本取消。上面徵引總章第一條便再沒有預備黨員的規定了。因爲這種改革，入黨的人數增多。例如自民國十九年九月四日至二十三年十一月一日間，由免除預備黨員階段而逕行入黨成爲正式黨員者共有九九〇六人，其中特許入黨者六一三三人，中央直接核准入黨者一九五〇人，免除預備黨員程序者一八二三人，經正式入黨手續入黨者三六一人，（註四）可見其中的便利。這裏還有一個原因就是各地方的區分部組織當時尚未普遍，純粹依照正常的手續，在沒有區分部地方的人便發生了種種的困難而不能入黨。所以各種的特別的辦法是有必需的。

(二)徵求新黨員的辦法，是早已有的。歷年以來中央爲健全黨員的成分起見，曾迭次頒布施行徵求黨員的辦法，這種種辦法曾經採用許多種方式。例如在二十五年六月，中央組織部通令規定六項的徵求標準：（甲）各學校校長或教職員，尤其是小學教師；（乙）各地方區長，鄉鎮長及各保甲長等；（丙）公民訓練之各級幹部，（丁）黨政機關舉辦各短期訓練班之學員；（戊）各公益團體之負責人；（己）各職業團體中之各級負責人。凡是合於這六個標準之一者，都可以免除預備黨員的程序，逕爲正式黨員。（註五）這顯然的寓有特殊鼓勵之意，希望社會上的中堅份子都能夠入黨。二十七年臨時全國代表大會宣言說：（註六）

吾黨欲謀三民主義之實現，其唯一希望，在於有志之士，一致加入，共同奮鬬。迴憶　總理致力國民革命，精勤惕厲，四十年如一日，每經一次之挫折，必獲一次之進步，固由主義政策，歷時愈久而愈入於人心，而誠求有志之士，一致努力，使黨之機體得遂其發榮滋長之功用，以克負其重大之使命，亦爲最大原因……今者全國人民對於日本帝國主義之侵略，所受痛苦，如水益深，如火益熱，人人有寧與偕亡之願，有志之士，奮然而起，相與集合於本黨，同心戮力，以完成捍禦外侮復興民族之使命，此眞全國人民之所喁喁而

望，不獨本黨同志馨香禱祝而已也。

根據於這個宣言之昭示，中央遂又制定了徵求新黨員的辦法，「選擇各界有志人士之優秀者勸其加入本黨」，「對於各地所辦訓練機關之受訓人員應特別注意，儘先勸其加入本黨」。更具體地，在抗戰期間特別注意的是：（甲）曾服兵役受壯丁訓練或政治訓練者，（乙）曾在黨辦或與黨有關之各種訓練機關肄業者，（丙）在戰區或淪陷區內參加抗戰工作者，（丁）參加後方勤務如救治傷兵及救濟難民等之工作者，（戊）在各級行政機關或農工商學各種團體中具有民族意識活動能力志願參加抗戰建國工作者。（註七）中央於二十八年八月間又訂有辦法，對於中央直接徵求黨員應注意（一）各種有全國性質之訓練班訓練期內之學員教職員；（二）中央黨政機關召集各種會議之出席代表專家及列席人員；（三）中央及地方軍政機關長官及高級職員；（四）各階層中有守有為之前進中堅份子；（五）邊疆各界各部領導份子。（註八）至於入黨的手續亦比較正常的手續簡單活動：「應徵人申請入黨時，應由黨員三人之介紹，在所在地之區分部辦理入黨手續；如經總裁或中央委員二人之介紹，均在中央組織部辦理入黨手續；經省市黨部委員二人之介紹，均得在省市黨部辦理入黨手續」。這裏所謂入黨手續則仍為填寫志願書，經過審查，出席區分部黨員大會宣誓等等。同時，因海外的情形與內地的情形不盡相同，故另外有海外黨部徵求新黨員的辦法。（註九）根據中央負責人的說明：

關於黨員質量的增進，中央已有計劃，從中委起每個同志都要負徵求介紹的責任。本黨同志先要深切了解黨的主義和政策以人民的身份和客觀的地位，廣大的接近民衆，以說服的方法，引起他們對黨的信仰，而吸收其入黨，并在參加民衆組織與社會活動中，由品行與能力的表現，取得民衆的信仰，吸引他們加入本黨。（註一〇）

（三）中國國民黨有悠久的歷史，黨的名稱亦屢經變易，有的人也許與黨部失去了聯繫，致無從查考，爲補救這個缺憾起見，中央曾制定有種種的黨員登記及報到的辦法，嚴密地規定各種聯繫的辦法。此中有兩種辦法値得注意。第一，是登記的辦法。中國國民黨在民國十七年的時候，統一全國，即舉行過一次總登記，將全黨

黨員作一次的總清查。十年來黨員的情形自然又有許多變更，故又在二十七年間舉行黨員總報到，使得黨員與預備黨員均與各級黨部與中央黨部發生其應有的聯繫。黨員如因事由甲地移轉乙地居住，也須辦理移轉登記，使得他新的住所所在地的黨部知道他，可以參加其各種的活動。（註一一）

以上所述是中國國民黨吸收黨員大概的情形，其中尙有許多細的節目未遑詳細述說。據統計，在二十七年年底，中國國民黨，合計軍隊黨員，共一百五十餘萬人。（註一二）以全國人口來比例，僅佔全國人口三百分之一。但是比較二十一年度之有六十七萬人，二十二年之有七十八萬人，二十三年之有八十七萬人，二十四年之有一百萬人，已增加甚多。近年來中央的政策是儘量徵求新黨員，根據二十八年九月十九日國民政府所頒布的，縣各級組織綱要實行上的需要，在後方四川等十八省要徵求黨員一百七十餘萬人，來推行地方自治的工作。（註一三）後來在民國三十一年又有黨政三年計劃，預備徵求黨員至四百萬人。這種種計劃，現正在積極推行中。

關於現有的黨員，尙有數端可爲研究時的參考。第一，根據民國十八年的統計，男性黨員佔百分之九十二，女性僅佔百分之八，二十八年的統計則男性佔百分之九十六強，女性僅佔百分之三強。婦女現在享受有法律上的平等，但是參加政治活動者仍然在極少數，由這數字可以說明。第二，黨員的職業，雖無正式的統計，但就一種估計，在二十四年的時候，工佔百分之二九．〇。農佔百分之七．五，學佔百分之一〇．五，商佔百分之四．三，軍佔百分之二三．〇，自由職業佔百分之二五．七。近年來的統計，現在未經正式發表（但據負責者說，黨員中間以軍隊公務人員爲最多，智識分子次之，社會上各種職業中如農人，工人，商人，居少數。這也是中央歷年來所要矯正的趨勢。（註一四）就民國十八年至二十五年八月的統計看來，入黨的人員每年的數目亦殊不平均。民國十八年入黨的人數（就中央黨部發出的黨證數目計算）竟較十九年多四十七倍，二十年又較二十二年多五倍，近年雖無正式統計，但增加的速率是很大的。（註一五）

二　三民主義青年團

民國二十七年臨時全國代表大會決定組織三民主義青年團，這是近年來黨的革新的一件大事，大會的宣言說：

抗戰實力，寓於民衆，而青年尤爲國家之瓌寶，本黨應取消預備黨員制，另設青年團，徵求全國優秀青年而訓練之，使各成爲三民主義之信徒。

根據大會的決議，多年來的預備黨員制度遂被取消，而於總章中規定設立青年團，並由中央制定三民主義青年團團章，公布施行。按團章的規定，「凡中華民國之青年，年滿十八歲以上至三十八歲者，不分性別，即可加入青年團，同時並有特許入團的辦法，不受上述年齡的限制。其任務與意義，據蔣團長的告全國青年書所說，是：

爲求國民革命新的力量之集中，……爲求三民主義之具體實現，更使此篤信三民主義之青年，組織國家新的細胞，擔任建設新中國之先鋒，幷爲國家社會一般民衆之模範，且進而使全國青年在三民主義的思想體系中，受嚴格的組織與訓練，發生無限之活力。

三民主義青年團設團長一人，由中國國民黨總裁兼任。「團長總攬團務，決定一切」。青年團設有中央團部，支團部，區團部，區隊，與分隊，各有其本身的組織。分隊是團的基本組織，由團員七人至十二人組織之，三分隊以上成立區隊，區隊上有分團部，區團部，支團部及中央團部。在分隊區隊各設隊長隊附及監察員各一人，分團部至中央團部各級設幹事會及監察會。民國三十二年間，曾召開全國代表大會，爲團的最高權力機關，青年團的目的是爲了組織青年，訓練青年以培養黨的基礎而設置的。他的任務在組織訓練全國的青年成爲忠實的三民主義的信徒。它代替了預備黨員的階段。這是近年來黨的重要設施。是健全黨的質與量一種新的力量。

團與黨的地位如何劃分呢？黨與團的關係，據中國國民黨黨員須知的說法，是「合體同命不可分離的，雖然表面上是兩個組織」。它是「黨系統下一個組織，也可說是黨的預備軍」。根據最近中央頒布的辦法，黨徵求黨員應以二十五歲以上者為原則，現在年未滿二十五歲的黨員可以入團，但仍保留黨籍，滿了二十五歲的團員，中央團部介紹其入黨，在學校裏教職員應以入黨為原則，學生則以入團為原則。黨部與團部在同一地區活動，亦互相商定分工合作的辦法。（註一六）

三　黨部組織的經過

在民國紀元前十八年，即前清光緒二十年甲午，孫中山先生赴檀香山組織興中會。最初黨的組織異常簡單，加入興中會者稱為會員。會的首領為會長，當時參加的人即公推孫中山先生任之。協助會長辦理會務的僅有司庫及幹事，別無其他的組織。興中會成立的次年（光緒二十一年），興中會設幹部於香港，組織即經過一番改變。最高的部份設興中會幹部，首領為總辦與幫辦各一人，並設有董事十八人，辦事的人分為司庫，華文文案，洋文文案各一人，都是由會員公舉的，每年推選一次。凡選辦一事，必須齊集會員五人，董事十人，公議妥善，然後施行，可見得會的組織實充滿着民主的精神。興中會是一個祕密的革命團體，但在此時已有各地的支會與分會，在各地擔任策動革命運動的工作。

四方有志之士，皆可仿照章程，隨處自行立會，惟不能在一處地方分立兩會。無論會友多至幾何，皆須合而為一。又凡每處新立一會，至少須有會友十五人，方算成會……各處支會當設一公所，為會員辦公之處。（註一七）

革命同盟會成立後，黨的組織又有所變更，同盟會的首領是總理，總理之下分三部：執行部，評議部，司法部。執行部由總理統率治事，內分庶務、書記、內務、外務、會計、經理等部分。評議部設議員，由之互推一人為議長，並由議長指定一人為書記。司法部置總長一人，判事二人，檢事一人，這是總會組織的情形，

同時又在各地設立分會，各設分會長。當時分會已及於長江流域各地。(註一八)迨民國元年，革命成功，同盟會由祕密的改爲公開的革命團體，其組織也略有變更，於總理之外，并有協理二人，襄助總理。遇總理有事不能處理會務之時，代行總理的職權。執行部改爲幹事部，下分總務、交際、政事、理財、文書等部分；評議部仍舊，司法部取消。(註一九)

民國元年八月二十五日，革命同盟會改組爲國民黨，成爲一種議會政治下的政黨，其內部的組織自然須有根本的改變。國民黨設總部於國都北京。本部設理事九人，由黨大會用記名連記投票法選舉，并互推一人爲理事長。(註二〇)同時并設參議三十人，候補參議十人，也是由大會選舉的。理事會之下設基金監督三人，審計員七人，幹事若干人，幹事分掌總務、交際、政事、文書、會計等部。本部內并設有政務研究會，爲決定政見籌劃政略的機關。在地方上，各省省會設支部，各府、廳、州、縣設分部，并在省會以外的各商埠設置「交通部」，管理交通事宜。國外也設有支部與分部。(註二一)

中華革命黨的組織與國民黨根本不同，其最值得注意的是五權理論的試驗。黨除照以前的同盟會的先例，設總理及協理外，本部設總務、黨務、財務、軍事、政治等五部，下轄國內外的支部。根據當時的理論，凡屬黨員皆有贊助總理及所在地支部長進行黨事的責任，統稱爲「協贊會」。其中分爲立法、司法、監察、考試等四「院」，與黨本部共成五個「院」，是五權理論的一個試驗。(註二二)

民國八年十月，中華革命黨改爲中國國民黨，公布規約，規定黨的總理由大會選舉，設黨本部，內分總務、黨務、財政等三部，部的首領設主任幹事及副主任幹事各一人，幹事若干人。因爲當時北方爲徐世昌所盤據，南方又爲陸榮廷所佔有，所以黨務僅能在海外活動，黨本部則設於上海。民國九年十一月，正式通過總章，按其規定，黨本部於總理之下設總務、黨務、財政、宣傳四部，每部設部長及副部長各一人，幹事長及幹事若干人。支部內設執行部及評議部，并分科辦事。(註二三)當時粵軍已經逐去陸榮廷，莫榮新等的勢力，係中山先生已返廣州，廣東東部的勢力已爲黨的勢力所有，黨務因得以進行，不復如以前之僅能在上海活動。這種組

織到了十二年初因爲黨的勢力擴充而須予以擴充，故又將總章修正。根據這次修正，總理之下設總務、黨務、財務、宣傳、交際等部，每部有部長一人，照章由黨的全體代表大會選舉倍於原額之候補人陳請總理任命，但在全體代表大會未成立前則可以逕由總理任命。至於部中的幹事則是由部長陳請總理任命。各部之外，又設有政治、法制、軍事、農工、婦女等其它委員會，每一個委員會設委員長一人，委員若干人，均由總理任命。在此之外，并有參議若干人，也由總理任命，輔助總理，辦理黨務。各部部長，各委員會委員長，及參議所組織的「中央幹部會議」，每日均開會一次討論黨的政策及其進行的方略。至於地方黨部，國內則省有省區總支部，縣支部，及各鄉鎮分部，國外則有海外總支部，支部及分部。(註二四)

以上所述是民國十三年中國國民黨改組以前的組織情形及其演變。十三年以後的組織及其變遷，將於下文分段描寫。由以上的敍述可知黨的組織，因爲各時代的情形不同，由對付清廷之秘密革命團體興中會及革命同盟會，而變爲議會式的公開政黨國民黨，然後再由之而恢復對付北洋軍閥的秘密革命團體中華革命黨及初期的中國國民黨。自從廣東的內部肅清以後，雖然仍舊要對付北京的軍閥政府，但革命策源地已爲黨所有，又可以公開的活動，故組織又有一度的變更，到了十三年改組後，聲勢更爲浩大，馴至完成北伐，統一全國，其組織當然也順應時勢的要求而再度有所變更。我們看自興中會一直到十三年的改組，除民國初年國民黨一段經過外，黨的組織一貫地採用首領制度，無論其名稱爲會長，總辦，或總理，始終是以孫中山先生爲首領。十二年間，孫先生決心改組中國國民黨，固然由於他要領導黨來打倒北洋軍閥政府，統一國家，同時也是以「託孤」的精神實行改組黨的組織，使得他逝世以後黨的工作不但可以繼續進行，并且要達到他所領導的革命終極的目的，所以在十二年十一月，他指定了胡漢民等爲臨時執行委員，第一次採用了委員制度。這一件事是明白的指出孫中山先生逝世後是沒有一人立刻可以完全承繼他的。故不得不由首領制度而改爲委員制。這是組織順應事實的一個顯明的例子。

(註一)中國國民黨總章弁言。中央執行委員會祕書處近來曾編有黨務法規彙編一種，內容極爲詳盡，且爲活頁本，時時將新的法規加

入。關於黨的組織部分，此為最重要的資料，今後除特別指出者外，本書所參考的黨務法規悉出於是編，唯因係活頁本，頁數不便指出。

（註二）中國國民黨總章，十三年一月二十八日第一次全國代表大會通過；十五年一月十六日第二次全國代表大會修正；十八年三月二十七日第三次全國代表大會修正，二十七年四月一日臨時全國代表大會再修正，

（註三）徵求黨員辦法，見中華民國法規大全，補編，頁五七一八。

（註四）根據中央黨務月刊非正式的統計，魯學瀛，「論黨政關係」，行政研究，二卷二期。

（註五）中央黨務月刊，第九五期，頁五五四。

（註六）中央執行委員會秘書處輯印——中國國民黨臨時全國代表大會宣言及決議案。

（註七）徵求新黨員細則。

（註八）中央直屬徵求黨員注意事項。

（註九）海外黨　徵求新黨員細則。

（註一〇）朱家驊，黨務實施上之問題：總論，頁二六。

（註一一）黨員忠報刊辦法，黨員總報到辦法實施程序，黨員補行報到辦法，黨員移轉登記辦法。

（註一二）其分配如下：省市黨部：三八九、五九三人；鐵路海員特別黨部：五、七四九人；海外黨部：一一〇、三〇九人，軍隊黨部：一、〇一二、八五二人；總計一、五二八、五〇三人。英文中華年鑑，一九三七年。二十一年至二十四年的統計見楊幼炯，中國政黨史，頁二〇〇。

（註一三）朱家驊，黨的組織問題，頁二一。

（註一四）蔣總裁對五屆四中全會的講演，見總裁對於黨務之演講，頁五。以前的分析見楊幼炯——中國政黨史，頁一九四。

（註一五）以上統計均見朱家驊，前書，頁二一。

（註一六）黨與團之關係及其實施辦法。

（註一七）見鄒魯——中國國民黨史稿；「總理年譜」。

（註一八）總理年譜。

（註一九）當時總理為孫中山先生，黃興，黎元洪為協理，宋教仁，胡漢民，馬君武，劉揆一，平剛，張繼，李肇甫，汪精衛，居正，田桐為幹事。

（註二〇）理事為孫文，黃興，王人文，王芝祥，宋教仁，張鳳翽，吳景濂，王寵惠，貢桑諾爾布。

（註二一）國民黨規約。

（註二二）中華革命黨黨章。
（註二三）中國國民黨總章，九年十一月九日。
（註二四）中國國民黨宣言，十二年一月一日。

第七章　中國國民黨的基層組織（二）

一、民主集權原則

中國國民黨現行的組織原則是「民主集權制」。這個原則是：包括民主與集權兩方面，為了使黨能發揮力量，所以在組織上，按照集權的原則，規定黨員必須服從黨，少數必須服從多數，下級必須服從上級，和中央的集權。必須如此，才能把中央以至於黨員，各級各級之間，緊湊地聯結起來，使黨成為一個靈活的有機體，黨的工作，才能敏捷地開展。尤其是黨的中央，為了應付國內外變化莫測的環境，適時地制定革命的方針，必須要有強有力的集權，只有這樣，才能制定整個黨的工作計劃，分配全黨的人力和財力，領導全黨同志，去完成所負的使命。這是集權的方面。在未決定以前，都要經過討論，在討論中，每個黨員均可發表意見，彼此之間，可以進行熱烈爭論。又，黨內各級領導機關的產生，按黨章規定，都要經過選舉，如區分部，區黨部委員，是由區分部黨員大會，全區黨員大會（或區代表大會）所選舉；縣、市、省、中央的委員，是由縣、市、省、全國的代表大會所選舉。而出席各級代表大會的代表，又經過黨員大會的選舉。這是民主的方面。民主與集權是不可分的兩方面，尤其在討論與執行時，充分表現了這不可分的關係。問題在討論之中，要極端的民主，才能發揮黨員全體的意見，可是一經成為決議之後，不問贊成與反對，都應當竭力實行，不容有絲毫保留的態度。不民主化的集權，成為獨裁武斷；而不集權化的民主，結果是散漫紛歧。惟有民主集權制的組織，始能兼有其長」。（註一）

在我們描寫各級黨部組織方式時，是採自下而上的方式，先從最基層的區分部說起，逐級而上以至於中央黨部，這個敘述的次序與一般的敘述次序有不同，但我們認為它比較合理。同時，因為中央黨部是與政府發生直接關係的，這樣順次由下而上講，由黨而到政，順序也比較自然。

二　區分部與區黨部

「區分部爲本黨基本組織」，有五個以上黨員卽可成立。它的權力機關是黨員大會，至少每兩星期開會一次。黨員大會用投票方法選舉執行委員三人組織區分部執行委員會，執行委員會又互選一人爲常務委員、執行日常黨務，區分部執行委員會的任期六個月。這是依照總章的規定區分部的組織。後來中央在二十七年的時候，對於區分部有幾種新的規定，多少改變了它原來的組織方式。

(一)區分部原來是對外公開的，現在則改爲祕密的。

(二)區分部由區分部黨員大會選舉若干人擔任委員，由委員互推一人爲書記。

(三)黨員於參加區分部黨員大會外，幷應組織小組，舉行小組會談，由五人至十人成一小組，黨員必須加入，自由發表意見，研究黨義政治的各方面。(註二)

區分部的重要可以從蔣總裁下面的說話看出來：

> 我們黨的組織的基本，這就是區分部，也可以叫做小組。各位不要把區分部看輕了，黨的精神完全寄託在區分部，黨的基礎完全築在區分部上面，若是區分部裏的黨員個個能夠聽從區分部的命令，能夠盡力他在區分部的工作，能夠在區分部內先團結起來，然後區分部有精神，我們的黨也有堅確的基礎。(註三)

區分部上面的組織是區黨部。「在某一門牌內黨員在六十人以上，區分部達三個以上時(如學校工廠機關團體)，得劃分爲一區黨部」。「區分部超過十五個以上時，得劃分爲二個區黨部」。但區黨部是不必一定組織的，「縣市黨部認爲區黨部可以不設時得省略之」。區黨部設執行委員三人至五人，任期一年由全區黨員大會選舉。如果因轄區過廣，或黨員人數太多，可以不舉行全區黨員大會而舉行全區代表大會，每一區分部至少有代表一人，卽由代表大會選舉執行委員。執行委員應互推一人爲書記，執行日常黨務。在以前區黨部是公開的，二十七年以後則改爲祕密的。(註四)

三　縣市黨部

區分部與區黨部的組織，是以黨員的數目來定的。上文說過，有五個以上的黨員才可以成立一個區分部，有了區分部才可以成立區黨部。縣黨部便不同，縣是我國行政及自治單位，全國一千九百餘，依照現行黨的組織理論，每有一縣必須有一個縣黨部，不計其人口之多少，也不計其黨員之數目。所以有縣政府的地方便有縣黨部，戰爭期間，在淪陷區中，縣政府已有不能存在的，而縣黨部則依然存在，從事於與敵偽鬬爭的工作。

縣黨部的權力機關是縣代表大會，其代表係由區分部選舉而來的，每一區分部按其黨員人數之多寡，可選一人至四人爲代表，縣代表大會選舉執行委員三人或五人，組織執行委員會，任期一年。代表大會選舉執行委員有三種不同的方法：其一是由代表大會按照中央規定的人數直接選舉；其二是由代表大會選出加倍候選人，由省執行委員會就中「圈定」執行委員；其三是由省黨部就黨員中訓練得力人員發交各縣，以備各縣選出。決定採用這三種方法的那一種的是省黨部，其目的當在使省黨部能依據各縣黨務發展的情形作權宜之決定，但是法規上對於縣黨部執行委員訂有相當嚴格的標準資格，不合資格者不能充任。（註五）照從前的規定，縣執行委員會選舉一人爲常務委員，現在則由省黨部指定一人爲縣黨部書記長。縣代表大會如果不能召集，或有其他特殊情形時，經中央黨部之核准，可以由省黨部委派書記長一人代行縣執行委員會的職權。根據二十七年的改制，縣黨部書記長有特定的資格：他必須是高級中學以上學校畢業，入黨三年以上而有成績者，他的體格必須健全，品行純正，并且曾受國民軍事訓練熟悉地方情形。中央黨部并且得依實際情形，就訓練合格人員，分發各省任用。書記長主持縣黨部的事務，開會時任主席，對外并代表縣黨部。書記長最大的權力是對於縣執行委員會的決議有交付複議之權，并有最後決定之權。（註六）二十七年以後，中央又決定縣市黨部得設縣市黨務計劃委員會，以書記長爲主任委員，縣市執行委員爲當然委員，并遴選當地「對主義有深刻認識，對黨務工作有

實際經驗，及熱心爲黨服務之黨員」充任委員，擔任縣市黨務之計劃事宜，幷對下級黨員實行指導工作。它是一個附屬機關，故一切決定均須縣市黨部通過方得執行。（註七）

四　省市黨部

省黨部是以我國的省區爲區域的，其權力機關是省代表大會，其代表是由全省各縣市黨部及省轄特別黨部黨員直接選舉的，各下級黨部按黨員人數多寡選舉一人至五人，其人數之多寡須經中央之核准。選舉的辦法，同縣黨部一樣，可以由中央決定：一種的辦法是由代表大會選舉，一種辦法是選出加倍的人數，由中央圈定。省代表大會選舉五人至十一人組織執行委員會，任期一年。在省代表大會不能召集或有其他特殊情形時，省執行委員可以由中央執行委員會委派。省執行委員會設主任委員一人，或在當選的人中由中央指定，或逕由中央就中央委員中指派，主任委員的權力很大，爲執行委員會議的主席，主持會務。但對於會議決議有交付覆議之權，覆議仍有異議，便可由他裁定。省黨部除主任委員外，還有書記長一人，由中央委派，承主任委員之命，處理日常事宜。省黨部倣照中央黨部的情形，分設各處辦事，幷設有處長，總幹事、幹事，助理幹事，錄事等等，幷可以設立特種委員會。省執行委員，除了執行省黨部會議，襄理會務外，幷須分期分區輪流赴各縣指察黨務，指導工作。省黨部委員會事先應將全省分爲若干區，由省黨部指定委員分赴各區實地視察，在區內各縣市黨部應接受他的指導。（註八）

「特別市」（卽是行政院的直轄市）黨部的組織可以比照省黨部的組織辦理，但是特別市的執行委員會可以由黨員直接選舉，但是直接選舉時是由黨員選舉中央規定的人數，抑選出中央規定人數加倍的人數再由中央就中圈定其一半，則仍由中央決定。

五　特別黨部

除了區分部、區黨部、縣黨部、省黨部、市黨部、及特別市黨部等普通的黨部外，還有特別黨部、海外黨部及直屬黨部。因爲它們的地位與普通的系統不同，所以組織的方法亦不得不因之而異。

按照現在的規定，設置特別黨部的原則是很明確的：「特別黨部之組織，以具有特殊情形，所轄區域難於規定，或超過一省或一縣，而所屬黨員之職業團體確爲流動性質，事實上不能隸屬普通黨部者爲限。」（註九）具體言之，特別黨部共分三種：（一）軍隊特別黨部，（二）海員特別黨部，（三）鐵路特別黨部。軍隊是具有流動性質的，駐紮的地方不能一定，且人數集中。職業的性質也極不相同，事實上自難隸屬於一省或一縣的黨部，故不得不自成系統。海員在沿海及海上工作，大部份的生活時間在海船之上，因此他們的黨部，只得直隸於中央黨部。鐵路綫往往通過數個省區，其中的人員一部份也長時間在旅行之中，所以鐵路的員工也有特別黨部的組織直隸中央黨部（鐵路黨部所轄的區域如果在一省之內，也可以由省黨部管轄之）。這些特別黨部的組織方法與普通黨部大略相同，也設有執行委員，由代表大會選舉；設有主任委員及書記長，其職權大致與省黨部的相同。在二十八年以後，中央曾頒布有軍隊特別黨部暫行組織條例，創設特派員的制度，就陸海空軍各部隊，各軍事學校，各保安團隊設置各級特別黨部，每一特別黨部設特派員一人，即由該軍事單位的最高長官兼任，并設執行委員三人至七人，即由各該單位的高級長官及政治部主任或特別黨部書記長兼任，由中央委派之。書記長或是由政治部主任兼任，或是由中央組織部派充。在這種特別黨部下設團（區）黨部暨連黨部（區分部），均設有指導員一人，均由團或連的長官充任。這種組織方法顯與普通黨部不盡相同。

六　海外黨部

中國的革命事業，海外華僑致力極多，對於黨國有其不可磨滅的勛績。我們散在世界各隅的華僑，有許多曾致力於救國的運動，對於黨的主義有堅強的信仰，對於黨的建設曾多所致力，因此黨的基礎有一部份是寄託在海外的華僑身上的，但是因爲各地的情形與國內不同，在最初海外的黨務即自成一個系統。

海外黨部最小的組織是海外通訊處，凡一個地方黨員滿三人以上十五人以下的得設置通訊處，由其上級黨部指定一人爲主任，辦理一切黨務事宜。通信處之上是海外分部，分部設有執行委員三人至五人，由分部黨員大會或代表大會選舉，但是如果區域太廣不能開黨員大會或代表大會時，可以用全體黨員通訊投票的方法選舉。分部的執行委員應當互選一人爲常務委員。此外幷且設有僑運委員，組訓委員，宣傳委員，總務委員各一人，由執行委員（或候補執行委員）分別擔任。海外分部之上是海外支部，由支部代表大會或全體黨員通訊投票選舉執行委員五人至七人，組織執行委員會。執行委員也互推一人爲常務委員，幷於其下設秘書一人，由中央指派。秘書之下分科辦事（僑民科、宣傳科、組織科、總務科、會計科）。在直屬支部（即直屬於中央的支部）幷以僑民指導委員會來替代僑民科，設財務委員會代替會計科。科內可以有若干幹事，委員會得置主任委員及總幹事。海外特別黨部最高級的是海外總支部（相當於普通黨部的省黨部），其執行委員會共有執行委員七人至十一人，互推三人爲常務委員，幷由中央直接委派一人爲書記長。書記長下也分五科，僑民及會計兩科亦可以僑民指導委員會及財務委員會代替，同海外支部的情形相同。

因爲在外國的華僑居住的地方相隔很遠，每一個城市中華僑不多，故黨員大會及代表大會是往往不容易召集的，通訊選舉因此成了一種常用的辦法。中央黨部爲這件事情特訂有詳細的選舉規程。其中最足注意的是候選人之提出。候選人是不必一定提出的，但有此必要時則規定應由現任的黨部委員提出四倍候選人，其分配爲：（一）現任委員爲當然候選人，構成四分之一；（二）現任的合推四分之一；（三）直轄各級黨部合推四分之二。各地的黨員卽可以就這個名單中投票選舉其中的四分之一。黨員通訊投票僅爲三種辦法之一，其它一種是代表大會的辦法。關於此中央也曾訂有詳細的辦法規定其代表產生的方式：總支部代表大會的代表由所屬各分部舉行初選，各支部舉行複選；支部代表大會的代表由所屬各分部選舉；各分部代表大會的代表由黨員選舉。至於每一分部或每一支部應選舉多少位代表則悉依其黨員的人數爲定。（註一〇）

由以上的敘述，可以看出海外黨部比較國內的普通黨部組織大，人數多。凡此都可以看出海外黨部實構成

中國國民黨的組織中重要的一部份。也就是因此，中央於設立組織部之外，復設有海外部專負辦理海外黨務的責任。這一點當留待敍述中央黨部時再爲說明。近年來中央海外部爲特別推進海外黨務起見，幷設有特派員制度，派遣重要人員到海外各地去協助當地的負責人員推進黨務。這樣也可以使得中央與海外的黨員取得比較密切的聯絡。

七　直屬黨部

照普通與特別黨部一般的組織，黨部是顯然有層級的，如普通黨部是區分部、區黨部、縣黨部、省黨部，海外黨部是通訊處、分部、支部、總支部等等。但是爲順應特殊情形的需要起見，中央又厘定了直屬黨部的制度。直屬黨部的意義即是不照上述的系統，超越層級以爲隸屬的關係之謂。這種辦法的用意自然是爲適應一種特別的情形的，爲普通的系統的一種例外制度。

依現行的辦法，直屬黨部分爲三種：直屬中央黨部者，直屬省市黨部者，直屬縣市黨部者。在一個省市黨部的區域以內如果有一種固定的機關或職業團體，其黨員的人數在那個省市全體黨員人數三分之一以上，使可以呈請中央核准設立直屬黨部直屬於中央黨部，即不隸屬於省市黨部。同時，如果不具有上述的情形而有特殊的必要時，也可以設立直屬黨部。所謂特殊必要的一個實例即爲中國國民黨中央政治學校。該校是中央黨部所設立的，自然與一般學校不同，所以要特設直屬黨部，以便學校及其黨部與中央維持同樣的關係。凡是縣市區域內的一個固定機關或職業團體，其黨員人數在該區域內全體黨員人數二分之一以上，即可以經呈准後設立黨部直屬於省市黨部，不屬於縣市黨部。同時，一縣的黨員人數太少不能成立正式縣黨部時，可以成立省直屬的區黨部或區分部，直接受省黨部之指導監督。凡是一縣的區域以內所有的區分部不足三個，因此而不能成立區黨部時，也可以成立直屬於縣黨部的區分部。各種海外黨部或特別黨部也可以依照這種辦法辦理，成立各級的直屬黨部，這種制度，上文說過，是正常系統的一種變通，所以補救一種特殊的情形或達到一種特殊的

目的。（註一一）

八　黨的監察制度

中國國民黨總章對於黨員的紀律，規定極嚴，凡是黨員必須恪守黨的紀律，遵守黨章服從黨義，對於黨的決議絕對服從，嚴守黨的祕密，不能於黨外攻擊黨員及黨部，不能加入其它的政黨，并且不得有小組織。第一次全國代表大會更明確的決議：「大會認為一切黨員皆有服從嚴格的黨的紀律之義務，」又說：「黨員之承認黨章，即承認其紀律，與士兵之盟誓無異，故破壞紀律者，不啻戰時叛兵降將。大會認為紀律問題，非常重要，嗣後黨中遇有破壞紀律或違背主義，當加以最嚴厲之制裁。」凡是違犯紀律的黨員應當分別予以懲戒。懲戒的輕重應視其違犯紀律的程度而定，最輕者警告，較重者在一定期間內停止黨員應享的權利，再重些是短期開除黨籍，最重的是永遠開除黨籍。如果一個地方的黨員全部違犯黨紀，可以將全部黨員重行分別去取，如果嚴重的則可以全部解散。一個黨員或一部份的黨員經判決開除黨籍後，經過最高黨部的判決可以恢復黨籍。

執行紀律的組織是自成一個系統的。在上面我們描寫各級黨部的組織時所講的都是執行委員會的組織。在執行委員會之外，除區分部以外，都有監察委員會，與執行委員會併行。由區黨部、縣黨部、省黨部以至中央黨部都設有監察委員會。監察委員會的責任，除了執行黨的紀律以外，并負有稽核同級執行委員會財政收支及審查該地方黨務進行情形的責任。其在中央及省縣兩級黨部并有稽核同級政府施政方針及政績是否根據黨的政綱及政策的責任。（註一二）各級監察委員會同執行委員會的產生方法同是由代表大會選舉，任期亦復相同。

依照現在的情形，有的地方的黨部尚不曾完全組成，監察委員會也許沒有成立。在這種沒有監察委員會的情形下，黨的監察權應由那裏行使呢？現在的通行辦法是以處分違犯紀律之權及稽核同級政府施政方針及政績

之權交由執行委員會代行，而將稽核執行委員會財政收支之權及審查黨務進行情形之權由上一級的黨部直接執行。(註一三)因為有這種變通的辦法，所以各級黨部的監察權可不因某一級的監察委員會不會成立而無由行使。

近年以來，監察制度的運用頗有些改變。現在的趨勢是偏重於上級黨部對於下級黨部的監督，同級的監察委員會的監察漸次不能按照其原來設置的目的而運用其職權。上文我們嘗說省黨部的委員是分區指導督察黨務的。中央幷且訂有嚴密的各級黨部黨務工作考核的辦法，各級黨部幷且須按期造送工作報告，彙送中央，以為考核的依據。這種制度是由上級黨部來監察下級黨部的。同時，他們也可以佈置「黨員監察網」來盡監察的功能。近來縣及區的監察委員會已不設置，監察事宜即由省黨部所派的分區常駐委員總攬其責，「黨員監察網」則為其輔助。至於在縣的一級中，現在中央決定在各縣設立縣參議會，在未設立縣參議會前設地方自治推進委員會，由縣黨部及地方民衆團體選舉，黨的監察制度中關於稽核縣政府施政方針的權，在縣參議會成立後即由它行使，在其成立前則由地方自治推進委員會行使，不由縣監察委員會行使。黨的力量在這種情形下便應施用以黨透政的原則，以黨團的力量滲透於縣參議會或地方自治推進委員會中，以收稽核縣政府施政方針的效果，而縣黨部在縣參議會成立後，即與區黨部及區分部一樣祕密起來。因此在近年來黨的監察制度已經一番劇烈的變動而與原來的用意不同，故其設置之數自亦不甚多。

九　黨部的設立與整理

我國幅員遼闊，各地方的情形極不相同，組織各地黨部有許多困難，自在意料之中。照以往的成例，中央於決定設立一個地方黨部時，首先須派人員到那個地方去籌備，這些籌備人員照常例稱為「指導委員會」。指導委員會的目的在設法依照法規產生成立執行委員會，即正式的黨部；在正式黨部成立後，指導委員會即行撤銷，如果指導委員會不能成立時也可以設立「臨時黨部」，俟組織健全後改為正式的黨部。

正式黨部既成立後，也許因為種種關係發生糾紛，應由中央黨部派人予以整理。在整理期間，黨部的名稱

是「整理委員會」，其目的仍在產生成立執行委員會，這本來是民國十七年以後一貫應用的制度。在二十四年第五次全國代表大會的時候，根據於以前多年的經驗，對於指導委員會或整理委員會的制度漸次有變更的趨勢，以特派員的制度來代替從前的制度，即就中央委員中指派一人為特派員，派到地方上去主持黨務。自二十七年臨時全國代表大會後，書記長的制度擬立，縣黨部在整理期間可以由中央就曾經受過訓練的人員中分配一人為縣黨部書記長，交省黨部派充。當然這是一種暫時的權宜的辦法，正常的辦法仍然是成立正式的執行委員會。

民國十三年間，高級黨部成立的有八個省黨部，三個特別區黨部，三個特別市黨部，與國民革命軍四個特別黨部，總計高級黨部只有十八個單位，在十五年的時候，全國共有二十四個省或特別區黨部，五個特別市黨部及軍的特別黨部，省區之尚無黨部或設立黨部之籌備者只有黑龍江、西藏、新疆、外蒙古四個省區。至於縣市黨部，在十五年以前，只有廣東、廣西兩省較為普遍，其它各省設立者數目極少，全國當時祇有一百九十七處。在十五年中，因北伐進行順利，黨的勢力發展甚速，一年之中即設立了二百五十四處，連以前的合計有四百五十一處。至於區黨部，據十五年的統計，全國舊有的七百二十二處，十五年新成立的一千二百九十處，合計二千零十二處；區分部原有三千三百八十八處，十五年成立的四千一百一十六處，合計七千五百零四處。至於特別黨部，各政府機關，各軍隊、各鐵路，各海員工會等設立黨部者為數甚多，或直屬於中央，或屬於省或特別市。至海外黨部之設立者為數亦夥；至十五年底成立者有十四處。

十六年四月清黨運動發生，十七年二月二日中央執行委員第二屆第四次全體會議對於地方黨部付予以澈底的整理，決定各地各級黨部一律停止活動，聽候中央派人整理，對於省黨部及與省黨部同級的黨部由中央派委員七人至九人前往整理，並即代行黨部的職權。辦理整理黨務的人員須絕對遵守以下的原則：(一)絕對信仰主義；(二)絕對不組織或加入其它政治團體；(三)絕對不藉黨營私；(四)絕對不以個人情感或意氣用事。經此次的大整理後，至第五次全國代表大會(二十四年十一月)的時候，省市黨部之正式成立者有十省三特別

市；在指導委員會時期的有三省；在整理委員會時期的有一省一市；設有特派員下設設計委員會者有四省；僅設有特派員者一省；設置籌備專員者一省；設置指導專員者一省。黨部的數目之所以比較少是因爲河北、察哈爾、綏遠、遼寧、吉林、黑龍江、熱河、等省黨部及北平、天津等特別市黨部，因爲華北的國際關係緊張，受外力壓迫而撤回。至於其它特別黨部及海外黨部，自經整理後設置亦多，可以不必一一列舉統計。(註一四)

比年以來，中央對於黨務的政策已有變更，第五次全國代表大會後實行特派員制度，不設執行委員及監察委員或指導委員整理委員，二十七年臨時全國代表大會後又改設主任委員制及書記長制，與從前的情形已迥不相同。同時，近年來省市採取黨政連繫的形態，黨與政府現已完全立於協作地位，沒有早年那種糾紛。因爲這種原因，正式黨部的設立已遍及於全國的各省市及各縣市。即在敵人佔領的區域之中，黨部亦能深入擔負組織訓練民衆的責任，輔助政府推行政令，制度的改革使得黨的力量更能普及於全國各隅。

十　黨員的訓練

黨員既經徵求入黨之後，黨的當局便予以種種的訓練，使得他們不特能深切了解黨義，服從黨綱，遵守紀律及盡黨員的義務，并且能夠成爲一個積極的三民主義信徒，有學識，有能力來擔負黨員的責任。十八年七月中央根據第三次全國代表大會黨務報告決議案對於黨員「必須予以黨誼黨德之宣傳與訓練」的原則，制定了一種黨誼黨德之標準，宣布於全體的黨員。二十四年第五次全國代表大會又通過了中國國民黨黨員守則十二條，通令全體黨員一致遵行。二十六年抗戰軍興，中央又通過了非常時期本黨黨員信約七條，指示在抗戰期間全體黨員的行爲思想的準繩。這些是對於黨員日常生活行爲道德的指導，自然是具有一種訓練的作用。

二十七年是黨員訓練組織計劃大規模開始實行的時機。那年五屆四中全會決定「詳訂訓練綱目，由中央更番訓練中下級黨部負責同志，使成爲堅強忠實之徉地方幹部，并隨時訓練全黨同志，使各成爲生動有力之細胞」。根據於這個原則，中央黨部即組織一個訓練委員會，「爲本黨最高訓練指導機關，掌理黨政軍各級幹部

人員之訓練事宜」。(註一五)所有黨的中下級幹部人員及全國政治、軍事、經濟、教育機關人員，及學校教職員的思想訓練，統歸中央訓練委員會掌理。(註一六)

依照中央執行委員會訓練委員會訓練綱要的規定「訓練之目的在使全國黨政軍人員，實行總理遺教，服從革命領袖，發揚民族德性，鍛鍊健全體格，加強衞國智能，增進服務精神，養成領導羣衆之人格，具備組織宣傳之技能，以完成抗戰建國復興民族之使命」。訓練的項目分為「一般訓練」與「分組訓練」兩種，「一般訓練在對受訓人員實施軍事訓練，激勵其忠黨愛國之精神，堅定其實行三民主義之決心，改造其生活行動之習慣，啓發其關於管教養衞之智能」。其要目為「精神訓練」「體格訓練」「生活訓練」「行動訓練」。至於分組訓練，則是「根據於抗戰建國綱領設施之需要，對受訓人員增進其主管業務之智能訓練，而尤注重於內政設施，國民經濟建設，及組織與管理等項之教育」。其分組的辦法照現行的方案，主要的有黨政、軍事、教育、經濟、青年等五組，對於幹部特別注意，先期受訓。為完成這個使命，二十七年中央特別設立中央訓練團，省市縣也有分設的訓練機關，全國正在對於各級幹部施以訓練，中央訓練團中的黨政訓練班到現在已經舉辦了二十餘期，每期學員均在五六百人左右。

照現在的訓練制度，訓練的對象初不以黨員為限。現在社會各方面擔任工作的人均有被調受訓的可能，亦有自動請求受訓的機會。各省的主席，省政府的各廳處的長官及屬員，行政督察專員及其僚屬，縣長及縣行政人員，各級黨部的委員及書記長，青年團各級的幹部，學校教授、教員、校長、訓導長、訓育主任、財務行政人員，國家銀行的職員，軍隊的政治工作人員，國民參政會參政員，蒙古、西藏的盟旗政府中的人員等等，都曾經被調或請求受訓。地方上的訓練機關也對於地方黨部及政府的工作人員，如區署的區長及其屬員，鄉鎮長、聯保主任、及其下級人員，保長甲長等等將來均有受訓的機會。他們既然有一部份不是黨員，受訓之後凡是不曾入黨或加入青年團的均於畢業前集體的入黨或入團。因此訓練機關的對象雖不盡是黨員，其結果則是與訓練黨員無異。且不以黨員為訓練唯一對象，不特可以吸收在社會上擔任重要任務的人員入黨，並且可以藉此

改進各級政府及其它事業的幹部人員。在這第二項作用上，訓練的目的是與內政部所主管的幹部訓練政策有聯帶關係的，故中央訓練團也是不斷的與內政部合作，共同加強現在各級的行政幹部的智能，以推行政治上的各種設施，這種制度在近年以來特別發達，而其主要的訓練項目便爲縣各級組織綱要的推行。

（註一）中國國民黨黨員須知，頁二八至二九。

（註二）區分部組織辦法。

（註三）「以黨治國的眞義」，十五年八月十四日長沙講演，中宣部編，總裁言論，卷五，頁二三。

（註四）區黨部組織辦法。

（註五）關於縣黨部委員選任條件。

（註六）改進黨務並調整黨政關係案；縣執行委員會組織條例。

（註七）縣黨部計劃委員會組織規程。

（註八）省黨部委員分區視察辦法。

（註九）特別黨部組織通則。

（註一〇）關於此項組織的法規均見黨務法規彙編，第二編。

（註一一）直屬黨部組織辦法。

（註一二）參看本書第一編第四章。

（註一三）改進黨務並調整黨政關係案。

（註一四）二十四年以前的統計見楊幼炯——中國政黨史，頁一九二及以後。

（註一五）中央執行委員會訓練委員會組織條例。

（註一六）中央執行委員會組織大綱。

第八章　中央黨部

一　全國代表大會的召集

中國國民黨最高級的組織是中央黨部。中央黨部的權力機關是全國代表大會。關於全國代表大會，總章中除規定其爲最高權力機關以外，幷沒有任何的規定。因此我們研究其組織的情形自應從其歷史的背景入手。

中國國民黨第一次全國代表大會是在民國十三年一月在廣州召集。此時中國國民黨尙未實行改組，國民政府亦未經成立，北伐的軍事還要待十五年才開始。在那個軍閥割據時代，黨的力量還只及於一隅，因此當時代表的產生是不能由各地的黨部選擧的。是時，孫中山先生係以總理的資格召集該會，當經決定全國每省可有代表六人，其中三人逕由孫先生指定，其它三人由各省黨員互推，福建、廣西、湖南、雲南、江西等五省的代表卽在廣州推定，其餘各省的代表則在上海推定。海外黨員一共也有十二位代表參加，合共一百六十五人，十三年一月二十日在廣州正式開幕。

孫中山先生以黨的總理任大會主席，卽由他指定主席團五人，提出「國民黨宣言案」，指定胡漢民等九人審查，後來卽成爲中國國民黨第一次全國代表大會宣言，爲近代中國政治史上重要文獻之一。又由林森氏等提出組織「國民政府案」，當經大會可決。二十一日又指定譚平山等九人爲黨務審查委員，提出報告經大會通過，當時黨尙沒有章程，故又指定謝持等十九人爲中國國民黨章程草案審查員，提出報告經大會通過，是爲今日的中國國民黨總章。最後由大會選擧中央執行委員二十四人，候補中央委員十七人，中央監察委員十二人，候補中央監察委員五人。大會卽於選擧後閉幕。這是最富有歷史性的一件大事，因爲從這時起中國國民黨卽進行其北伐的準備，至十六年而統一全國，完成國民革命的大業。（註一）

按照當時的黨章本來全國代表大會應每年舉行一次。但是因爲第一次全國代表大會閉幕後的次年，孫先生逝世，黨內頓失其手創的領袖及導師，而廣東本省又連續有商團之變，楊希閔、劉震寰之亂，及陳炯明東江之役，革命策源地的反動勢力尚未肅清，故第二次全國代表大會延至十五年一月方在廣州開幕，這一次大會出席的代表有二百五十六人。當時因爲容許共產黨黨員以個人的資格參加，這種份子在二五六人中佔有五分之三的席數，在這一次大會閉幕以後，國民革命軍即舉行北伐，至十七年即已統一全國，設國民政府於南京。

北伐完成，全國統一之後，曾因共產黨的問題有一度的糾紛，軍事甫經完成，喘息未定，因此第三次全國代表大會到十八年三月舉行，共出席代表三百三十八人。這個會的重要性在確定訓政時期許多的根本方策，如（一）根據總理教義編製過去一切黨之法令規章，以成一貫系統，幷確定總理遺教爲訓政時期中華民國最高根本法案，（二）追認訓政綱領案，（三）確定訓政時期黨、政府、人民行使政權治權之分際及方略案，（四）確定地方自治之方略及程序以立政治建設之基礎案；（五）確定教育宗旨及其實施方針案，（六）確定訓政時期物質建設之實施程序及經費案等等。這種種的方案都是訓政時期根本的法則，是在訓政時期開始的時候釐定的。

「九一八」事變發生，正當十九年中原大戰之後，在那個時候，全國的政治空氣異常緊張，而其主要關鍵之一在訓政時期的約法問題。民國二十年五月，中央決定召開國民會議，由人民選舉，制定訓政時期約法頒布施行。但是當時唐紹儀 汪兆銘等在廣州成立中央執監委員會非常會議及國民政府，與南京對立。適在此時日本於東北開始侵略，造成嚴重的困難。二十年十月上海召開「和平統一會議」，經多次討論，決定「京粵雙方以合作精神各於所在地分日開四全代會」（即第四次全國代表大會）。南京方面即在是年十一月十二日開幕，廣州方面於六天後開幕，出席的人數很多（南京五百人廣州三三六人），廣州的國民政府於二十一年一月五日取消，成立西南政務委員會，而廣州的中央黨部則改組成爲西南執行部。這一次會議最大的意義當然是促

成全國的團結，共禦外侮。它所通過的議案重要的有團結禦侮辦法案，組織國難會議案，國家建設案，軍備國防案，獎慰華僑案，依據約法關於國民生計教育之規定確定其實施方針案等等，同時對於中央政府的政制有最重要的改革。

全國代表大會，原來是每一年開一次常會，第三次大會修改總章，改爲每二年開常會一次，依此規定第五次全國代表大會應在二十二年十一月舉行，惟因當時剿匪的軍事工作未竣，延至二十四年十一月始在南京舉行。這一次的大會最重要的議案是決議接受立法院所起草的中華民國憲法草案，這部草案於次年五月五日由國民政府明令宣布。同時并授權中央執行委員會決定召集國民大會的日期。在政治制度方面，五全大會也有重要的決議，其中最關緊要的是改組中央政治委員會。

二十六年中日戰事發生，全國起而抗戰。中國國民黨在二十七年三月二十九日又召開臨時全國代表大會於武漢。全國代表大會是每開一次即須改選的，但是二十七年的時候一來因爲抗戰的關係，各地方黨部無法舉行代表的選舉，二來因爲總章中本有「中央執行委員會認爲必要或有省黨部及等於省黨部半數以上請求時得召集臨時全國代表大會」的規定，故不曾舉行選舉以產生第六次全國代表大會，即由第五次代表大會的代表集會。這一次大會最重要的收穫是通過抗戰建國綱領，成爲抗戰建國時期全國上下共同遵守的最高準則。同時并決定於抗戰期間設置國民參政會代表民意。對於其他黨務、政治、軍事方面也有各種的決議。（註二）

以上簡單地敍述了五次全國代表大會及一次臨時全國代表大會的經過。綜計自民國十三年至今，連臨時的在內，一共只召集過六次，若以時間計算，每次大會相距最短的兩年，最長的達四年之久。（註三）全國代表大會的代表在原則上是由各下級黨部選舉的，或由下級黨部選舉由上級黨部復選，或由下級黨部推定較應出代表人數數倍之候選人由中央黨部圈定，或在特殊情形地方不能選舉時逕由中央黨部指定人員爲代表。全國代表大會的組織法，代表選舉法，每一地方應出代表的人數，會議的規則，秘書處條例等等，總章規定得由中央執行委員會規定，事實上每一屆大會亦均不相同，都是由中央黨部於開會以前臨時決定。但是代表的資格，照例

是由中央黨部組織代表資格審查委員會審查，認爲合格後，方得成爲正式的代表。上文說過，每一屆的代表的任務於會期終了時卽行終了，祇須向所代表的黨部報告大會的經過及其結果。

二　全國代表大會的職權

全國代表大會在黨的方面是最高權力機關，它的職權照總章的規定是（甲）接納及採行中央執行委員會及中央各部之報告；（乙）修改本黨政綱及章程；（丙）決定對於時事問題應取之政策及政略；（丁）選舉中央執行委員，候補執行委員，與監察委員候補監察委員。（註四）在此黨治時期它是全國政治社會裏的最高權力機關。我們研究中國當前的政治制度自得充分了解其絕對的重要性。照過去十餘年這種制度運用的經驗，全國代表大會雖然不是一個人數極多的集會，如同將來的國民大會之將近兩千人，但是不時常召集的，召集時會期亦甚短促，最長的不過十五日。在此短促時間中，一部時間用於開預備會議，如推定主席團等，一部份是聽取黨務、政治、軍事的報告，一部份是選舉中央委員，一部份是講演，如開幕詞，閉幕詞等等，因此實際上用之於討論決議案的時間并不甚多。但是每一次大會都召集於政治史上一個重要的關鍵，每一次都具有重大的歷史意義，是一個政治進展階段的結束，另外一個階段的開始。第一次是中國國民黨的改組，結束了中華革命黨的階段，開始了成立國民政府的階段；第二次是革命根據地的肅清，北伐軍事的開始；第三次是國民革命軍事時期的結束，訓政時期的開始；第四次是「九一八」後全國「精誠團結，共赴國難」的關鍵；第五次是國內軍事階段的結束，全國統一，以積極準備對外禦侮的轉變；臨時全國代表大會則是抗戰軍興，首都失陷以後，檢討既往，決定今後方針的重要集會。由此可見全國代表大會，以前雖有常會的規定，但是以往的事例證明它的集合的確是最富有歷史意義的。

三　中央委員的產生

中央委員（這個名詞包括中央執行委員，中央監察委員，候補中央執行委員，候補中央監察委員）的選舉是全國代表大會最隆重的職權之一，每一次全國代表大會均有一次中央委員的選舉。照總章法條的精神，中央委員的任期是與全國代表大會常會的會期相等的，即在十八年第三次全國代表大會以前任期一年（因大會每一年開會一次，每開會一次即改選一次中央委員），是年以後即改為任期二年。但是因為大會過去并不曾每次按期開會，故中央委員的任期亦因此而延長到大會開會的期間。所以每一次大會均選舉一「屆」的中央委員，如第三次全國代表大會所選舉的是「第三屆」中央委員，其任期至第四次全國代表大會為止，為期一共兩年零八個月（自十八年三月至二十年十一月）。第四屆中央委員則自二十年十一月起至二十四年十一月，為期整整四年；第五屆則自二十四年起至三十二年尚未改選（二十七年的臨時全國代表大會并不改選中央委員）。由此可見中央委員的任期照過去的習慣是悉依大會的集會期間相隔的長短為準的。

依照總章的規定，「中央執行委員及監察委員之人數由全國代表大會定之」，事實上過去中央委員的人數每一屆均不相同，具有顯然加增的趨勢，可於下表見之：

屆數	中央執行委員		中央監察委員	
	正式	候補	正式	候補
第一屆	二四	一七	五	五
第二屆	三六	二二	一二	八
第三屆	三六	二四	一二	八
第四屆	七二	五五	二四	二二
第九屆	一二〇	六〇	五〇	三〇

中央委員的選舉方法每一次亦不相同。在第一次全國代表大會舉行以前，爲籌備中國國民黨的改組會設有臨時中央執行委員會，由孫中山先生委定鄧澤如、林森、廖仲愷、譚平山、陳樹人、孫科、許崇淸、謝伯英、湯應堪等九人爲臨時中央執行委員。林直勉、謝良牧、徐蘇中、林雲陔、馮自由等五人爲候補執行委員。到大會開會選舉，則是採用代表選舉的方式是由孫中山先生就每代表十人，用連記法推選委員二十四人中，由孫先生提出名單，當衆報告。當時提出胡漢民等二十四人爲執行委員，邵元冲等十七人爲候補執行委員，鄧澤如等五人爲監察委員，蔡元培等五人爲候補監察委員，當經一律多數舉手通過。（註五）

第一次全國代表大會的情形多少有些特別，因爲那時黨的組織仍然在草創的時期。在第三次代表大會的時候，選舉的方法便大致決定下來，其方法爲（一）由主席團介紹四十八人，（二）由各代表各介紹十人送交主席團擇受介紹最多者四十八人，製成名單，（三）再由各代表用記名投票的方法舉行複選。這種一部份由主席團介紹，一部份由代表介紹的方法，在第五次全國代表大會亦是大致沿用的。比較特別的是第四屆的選舉。第四屆全國代表大會依照上海的「和平統一會議」的決議；中央委員名額定爲一百六十人，凡曾任第一、二、三屆中央委員的人，除共產黨外，一律視爲當選，一共有一百一十二人，其餘的四十八人，則由中央及廣州兩方面所召集的第四次全國代表大會各選舉半數（即兩方各選二十四人）。後來因爲廣州一部份代表退至上海，自行選出十人，後經補行增加候補委員的名額十八人（即候補執行委員十二人，候補監察委員六人），總計第四屆的中央委員共爲一百七十八人。這種辦法自然是例外的，其原因當不外當時政治的環境有非常的情形，故採用了這種非常的辦法。但是正常的辦法仍然是第三屆或第五屆的辦法，一部份由主席團提出，一部份由代表介紹，然後再由大會複選。

中央委員的選舉是一種隆重的事情，每一次全國代表大會都成爲黨內黨外注意集中之點，過去因爲中央委員的名額極有限制，而競爭者衆多，故名額不得不因此而日趨增加，到了現在已達二百六十人。在表面上看來，第三屆似乎並沒有增加第二屆的人數（僅候補者略有加增，共二人），但事實上第二屆的中央委員頗多共

產黨的份子，因為清黨的關係，在第三屆再未當選，故也可以視為一種名額的加增。我們就歷屆中央委員的名單加以分析，可以看出黨內人事的變遷的痕跡。

四　中央執行委員會

中央執行委員與中央監察委員雖然同由全國代表大會選舉而來，既經選出後即分組中央執行委員會及中央監察委員會。這兩個機關是各有其職權的。

中央執行委員會的職權為（一）對外代表本黨，（二）執行全國代表大會之決議，（三）組織各地黨部幷指揮之，（四）組織本黨之中央機關各部，（五）支配本黨黨費及財政。（註六）總章規定黨的權力機關，在全國代表大會開會時為全國代表大會，該會閉會時即為中央執行委員會。因為全國代表大會是不常開會的，因此中央執行委員會實為一個最關重要的機關。同時，中央執行委員會於行使總章所賦予它的五種最重要的職權以外，訓政時期約法及國民政府組織法幷且賦之以產生政府最高級長官的權力。照現行的制度，國民政府主席，國民政府委員，五院院長副院長都是由中央執行委員會「選任」的，於此尤其可見該會在中國政治社會中十分重要的地位。

中央執行委員會在行使它的隆重職權之時自然也是採取集會的方式。在第一屆的時候（十三年至十五年）黨章規定中央執行委員會至少每兩星期集會一次。那時人數只有二十四人，集會本來是相當容易的，但是第一屆的中執會在兩年的期間只開會三次。後來改為每半年開會一次，但開會的次數仍然甚少，例如第二屆的中執會自十五年至十八年三年期間共開會五次，又臨時會一次；第三屆的自十八年至二十年兩年餘期間共開會五次，又臨時會兩次；第四屆的共開會六次；第五屆至三十一年共開會十次。在上文中我們曾將歷屆中央執行委員會的數目增加的情形加以敘述。人數加多自然是時常集會的一種障礙。同時，中央委員都是黨中碩彥，各人在政治、經濟、外交、軍事、黨務上自均同時負有任務，在北伐以前擔任組軍組黨的工作，在國民政府成立以後擔

任各方面的職務，散居在全國各地，使得集會時時感覺困難。這是集會所以不能完全依照總章的規定的根本原因。

從過去的經驗來說，中央執行委員會集會是一件相當重大的事情，每一次的中全會都有其特殊的問題等待解決。換句話說，中央必定是等待到內政上、外交上、經濟上、或黨務上有重大的問題須要中央的權力機關來解決時方纔決定召集中全會，普通可以處理的事情則不必召集。有的時候因為事機急迫，而中全會召集并不是短時期可以辦到的，所以有時中全會的召集是給予一個重大政策的決定一個正式的決議，以表示這個決定隆重的性質。然而因為中全會是中央的權力機關，各中央執行委員到會後也有種種的提案，其中不乏極關重要者，所以中全會的召集總歸成為一時全國注意的集中點，是政治社會上一件重要的事情，引起全國深切的注意。

中全會開會的時候，除中央執行委員照例出席外，候補中央執行委員可以列席會議。遇有正式執行委員缺席時，可以由到會的候補執行委員依次照額遞補。這裏有一個重要之點是「出席」與「列席」之分。出席的人有發言權，同時也有表決權；列席的則只有發言權，沒有表決權。因此候補執行委員在中全會中是只有發言權的，他們不能參加表決。同時，以候補資格而享有表決權者，照總章的規定，不能超過出席執行委員人數三分之一。這是一種限制的辦法。加之，照以往的慣例，中央監察委員也可以列席中全會，但是他們沒有表決權。

中全會集會的時間也不甚長，與全國代表大會相若。開會的程序也是先開預備會議，推定主席團，并將所有的出席人員分組審查各種的提案。照通例大約是分為黨務、政治、財政經濟、軍事、教育等組，每組指定二人為召集人，分別開會審查提案，擬定審查意見提出大會。提案有的是總裁交議的，有的是主席團交議的，有的是中常會交議的，有的是委員提出的，其中一人領銜，有若干人連署。對於提案最重要的是各組審查的階段，[illegible]審查意見大致可以通過大會而成決議。審查意見有種種的不同。一個提案可以逕由大會通過交

國民政府執行，可以通過交中央常務委員會，或採其它的方式。不能通過之案則予以「保留」。由以上的敍述可見中央執行委員會的全體會議，雖名爲執行，事實上仍然是一個議事的機關，眞正嚴格的執行權是由它交給它所屬的機關去辦理的。

五　總理及總裁

孫中山先生在世的時候，他是中國國民黨的總理。在總章第四章規定「本黨以創行三民主義五權憲法之孫先生爲總理」，「黨員須服從總理之指導以努力於主義之進行」。「總理爲全國代表大會之主席」，「爲中央執行委員會之主席」。「總理對於全國代表大會之議決有交覆議之權」，「對於中央執行委員會之議決有最後決定之權」。由此可見孫先生在世的時候，黨的最高組織是兼採合議制與集權制的，孫先生逝世以後，十五年一月第二次全國代表大會決議接受總理遺囑，幷訂有永久紀念的辦法三項：(一)凡各級黨部會議場所均應懸掛總理遺像；(二)凡集會開會的時候，應恭讀總理遺囑；(三)各黨、政、軍機關均應於每星期一舉行紀念週。這些都是現在各地所經常舉行或辦理的事情。同時，第二次代表大會幷決議保存總章的第四章以爲紀念。

在二十七年四月臨時全國代表大會，決定於黨內設總裁副總裁各一人。此次大會對於黨務報告之決議案說：

就組織言，本黨既爲革命集團，自應有重心有幹部，有生動之細胞，而後機構嚴密，運用靈活。乃自總理逝世以後，集團的重心始終未能爲法定之建立，在事實上全國雖早有一致公認之領袖而領導抗戰建國之本黨，反至今蹈故襲常，未有名實相符之規定。

因此臨時全國代表大會特將總章予以修正，增列第五章，規定「本黨設總裁一人，副總裁一人，由全國代表大會選舉之」，「總裁代行第四章所規定總理之職權」。當時卽由大會選舉蔣中正氏爲中國國民黨總裁，從此而黨

中的領袖制度遂行恢復。（註七）

六　中央常務委員會

中央執行委員互選九人至十五人組織常務委員會，在中全會閉會期間執行職務，對中央執行委員會負其責任。（註八）中央常務委員會，簡稱中常會，是常設的，是處理日常事務的，許多重要的事情便都由中常會經常處理。在從前的時候，中常會只有常務委員。二十四年第五次全國代表大會對此有重要的改變，於中常會中設正副主席各一人，當即選舉胡漢民氏為中央常務委員會主席，蔣中正氏為副主席。這次改變制度的用意是在加強中常會的組織，因為常務委員輪流主席的制度，依過去運用的經驗，感覺有許多不便之處，故於常務委員之外，特加主席，副主席各一人，以為會議的主持者。自二十七年黨的領袖制度恢復以後，中常會的主席制度即行取消，中常會即以總裁為主席。（註九）

中央常務委員會在全國代表大會及中央執行委員會全體會議不開會時是黨中的權力機關。二十八年十一月第五屆中央執行委員會第六次全體會議，主席團提議國民政府五院院長為中央執行委員會常務委員會當然委員，同時并推定常務委員十五人，所以中常會現有委員十九人，列席者不計在內。

中常會的決議往往關係國家的大計，但一般的講來它是着重於黨務方面的，凡是有關黨務的事情，如各級黨部的組織整理，各級黨部負責人員之任免（如省黨部主任委員，特派員等等），訓練計劃之厘定與實施，宣傳政策之決定及執行，以及各級黨部與各級政府的聯繫等等，都是由中常會予以決定的。其它純粹屬於政治方面的事情則依例由中央政治委員會處理，留待後來再加說明。

七　中央所屬機關的演變

中央執行委員會設有祕書長一人，副祕書長一人，由總裁提經中央執行委員會任命之，（註一〇）祕書長的職

務在承總裁之命令與中央執行委員會或常務委員會之決議，「掌理一切事務」，(註一一)祕書長主持的是中央執行委員會祕書處，它的組織相當的大，內分調查統計局，機要、文書、人事、會計、總務等五處，每處又分爲若干科。各處的職掌可以從其名稱上看得出來，此外尙有些附屬機關。調查統計局是十分重要的，因爲它「掌理黨務之統計及紀律案件之調查事項」，事實上是黨內的一個具有嚴密組織的特務機關。

除了祕書處以外，中央執行委員會之下幷設有各部及委員會。這個組織曾經許多次的變更，但是在未敍述其現狀以前，我們得先就中央黨部自十三年改組後的情形及其演變到今日的經過略加敍述，因爲此中的前因後果對於研究中國政府的人是具有極大的歷史意義的。

自從十三年中國國民黨改組以後，黨部的組織系統比較以前是龐大而複雜。因爲當時黨的顧問是俄人鮑羅廷，黨的組織理論多少受了蘇俄共產黨的影響。但是自從十三年改組至十五年北伐這個階段中，黨的組織亦曾經多次的變動，由簡而繁。我們現在先說北伐以前的大略情形。

黨的基本組織是區分部，在國內區分部之上是區黨部，再上是縣或市鎭黨部，而省黨部；在海外區分部之上爲分部，而支部，而總支部。這時的一個特色是在省黨部之上有「執行部」，直隸於中央黨部，與中央的其他部平行。當時設置的有五個執行部：北京執行部（直接指導直隸、山西、山東、河南、甘肅、新疆、熱河、察哈爾、綏遠、青海、內蒙等十一個黨部）；上海執行部（江蘇、安徽、浙江、江西、等四個黨部）；漢口執行部（指導湖北、湖南、貴州、等三個黨部）；四川執行部（指導四川、西藏、兩個黨部），惟有廣東、廣西、福建、雲南四個黨部直隸於中央。這是這個時代的一個重要的特色，可以從此反映當時黨的發展的情勢。中央的部分，總理是全國代表大會的主席，也是中央執行委員會的主席，常務委員三人。(註一二)中央執行委員會除設祕書處外，幷先後設有組織、宣傳、工人、農民、青年、婦女、調查、軍人、海外、商人等十部。在此系統以外，當時幷設有兩個委員會，一爲政治委員會，一爲軍事委員會，在軍事的組織中，每一連、營、團、師、軍均有黨部，每一層級同時設有政治部。在此而外每一層級幷有「黨代表」低級的由軍事委員會總政部

任命，師及軍的由軍事委員會經中央核准任命，對於各層的黨部及政治部可以指導監督。當時的軍隊，故軍事委員會亦構成黨的一部份，一方面處理軍事，一方面辦理黨務。這是中國國民黨在組織國民政府進行北伐時代組織大概的情形。

十七年十月，中國業已統一於中國國民黨專政之下，訓政時期已正式開始，國民政府已成為各國所承認的政府，其情勢已與十三年至十六年間迥不相同。從前黨所要辦理的事情現在可以移歸政府辦理，黨的軍隊現在已經成為國家的軍隊。在此種場合下，黨的組織自須為根本的變更。同時，孫中山先生逝世後黨的組織亦須因應這個時勢而有所更張。自十七年起至二十年底第四次全國代表大會的階段，黨的組織曾有數度的改變，但大體上却并無任何重要的原則上的更易。中央黨部除設有秘書處外，設組織、宣傳、訓練等部，部的數目遠較以前少而簡單。於此數部而外，并設有若干所謂特種委員會，如財務委員會，黨史史料編纂委員會，撫卹委員會，法規編審委員會，僑務委員會等。（註一三）至於下級的黨部則大致與現在的相同。

第四次全國代表大會之後，在黨的組織方面又有變更，其最大的特色就是澈底地實行委員制度。從前的組織，宣傳等部一律均改為委員會；并加設了民衆運動指導委員會，海外黨務委員會，特種委員會亦有增加。而從前的政治委員會現在則改為中央政治會議，改主席制為常務委員制。設常務委員三人，開會時輪流主席。我們如果記得當時京粵由對峙而合作的政治局面便可以了解此一次委員制度的澈底實行是有政治上人事上的需要的，制度的部分變更緩和了一時政治上緊張的空氣。

但是這個政治上緊張的空氣不久便趨於緩和而終於消解，所以委員制度也漸次恢復為部的制度，但因事實上的需要部及委員會的名稱及多寡亦時時有所變更。到了二十七年三月臨時全國代表大會對於中央黨部的組織又予以厘定，組織簡單，重要者祕書處、組織部、宣傳部、海外部、及訓練委員會。它們都是中央常務委員會的直屬機關。

八　中央各部會

組織部是最初便設的一個機關，中間雖曾一度改爲組織委員會，旋又恢復爲部，其職權却是始終一貫地在組織黨員及下級的各種黨部，在未設的地方設法設置之，已設者設法充實健全之，發生糾紛者設法整理之。組織部除部長副部長外內分爲普通黨務，邊區黨務，軍隊黨務，黨籍登記，黨員訓練，總務等處及四個室。它所辦理的純粹是黨務的事情，但它的對象却是完全以國內爲限的，海外的黨務則由海外部掌理。海外部本來在第一次全國代表大會卽曾設置，後來又被取消。國民政府所屬的僑務委員會曾一度歸入中央黨部，嗣又改歸行政院。二十年年底，關於海外黨務曾設有海外黨務委員會，近來又改爲海外部。組織與海外兩部的職權都是純粹屬於黨務方面的。黨的組織健全與否關係於它們的工作成績至爲重大，故爲中央黨部裏最重要的機關。抗戰軍興以後，戰地的黨務情形特殊，并且與軍事政治有最密切的關係，曾在國民政府軍事委員會之內設戰地黨政委員會，辦理戰地的黨政事務。但該會設立以後，其工作完全着重於戰地各省縣黨、政、軍機構的聯絡工作，實際的組織工作，仍然由組織部執行，故於三十二年一律取消。

中央宣傳部，顧名思義，是以宣傳爲其職責的。在國民革命未曾完成之時，宣傳的工作最大的意義在闡揚三民主義，使爲一般人民的信仰，由宣傳而吸收國內有志之士加入中國國民黨，爲黨奮鬪，完成革命的偉業。在國民革命已經完成之後，宣傳的工作除繼續闡揚主義而外，對於國民政府各部門施政的政策及成績亦負宣傳的責任。這是因爲現在訓政時期，國民政府是黨的政府，政府的成功也就是黨的成功。現在中央宣傳部設有普通宣傳、藝術宣傳，出版事業，新聞事業，國際宣傳等處，附屬機關有中央通訊社，中央廣播事業管理處等。其範圍之廣，職責之繁，是可以想像的。

中央宣傳部的工作有許多方面。關於三民主義之闡揚及施政成績之宣傳，宣傳部是主管機關。現在中國最有力量的通訊社是中央通訊社，它每日發布數次的消息，在國內外均有分社及訪員採訪新聞。這種新聞除在中

央宣傳部直接辦理的許多黨報（如中央日報）上發表以外，中外的新聞紙亦按日登載中央社所發的消息。同時，中央社的消息每日又由中央宣傳部所辦的中央廣播電台廣播國內外。抗戰以來國際宣傳尤關重要，中央宣傳部所設的國際宣傳處是主辦國際宣傳的機構。為使得國內外的宣傳均能步調一致，所以新聞發表以前必須予以審查，對於外國駐華新聞記者所拍發的電報及報告亦須予以檢查使得不正確的，或不利於我的消息及記載不能刊載於國內及國外。中央宣傳部更自行辦理種種的報章雜誌，如中央日報、中央周刊，刊印叢書及小册子，經常發行；對於私人所辦的報章雜誌幷且予以津貼，以廣流傳。中央宣傳部幷設廠拍製各種電影片在各戲院放映。

在現代政治中宣傳是極重要的，在戰爭期間宣傳甚至重於作戰。所以近代國家對於宣傳事業都設有專部掌管，特別是戰爭期間。近代科學發明了許多宣傳的利器，如賤價的新聞紙與雜誌、電影、無線電，現在都在被各國政府所充分利用來達到宣傳的目的。加之，在教育普及的情形下，人民一般的智識水準提高，對於國家的事情有能力有時間來注意。政府經常地以國家施政各方面的情形用各種方法來向人民說明，有形無形中具有一種教育的作用，因為人民可以從政府的宣傳中獲得許多智識，使得他們了解國內外的情形。（註一四）

除了上述各部外，（註一五）中央黨部中尚有若干特種委員會，它們也有長久的歷史，也曾經多次的變更。現在組織的有黨務委員會，撫卹委員會，黨史史料編纂委員會，革命債務調查委員會，革命功勛審查委員會，華僑捐款保管委員會等。它們的組織大都甚為簡單，一部份人員亦為兼任。其職責相當的具體。例如黨史史料編纂委員會的職務在蒐集中國革命史的材料，其中最重要的一部分是孫中山先生生平的史料。四十年來孫先生從事於革命事業，足跡遍歷世界四隅，他的演講、著作、書札、筆記蒐集起來自然是我國學術上的大貢獻。革命債務調查委員會的任務是調查當年革命運動所負的債務，以為清償。革命功勛審查委員會除了藉此以表彰先烈而外，幷且是執行公務員任用法中一部分的機關，因為照該法的規定從事於革命若干年者可以取得任官的資格。究竟一個人是否從事於革命若干年自然須要中央黨部出具證明。華僑對於黨的貢獻極大，時常捐款來充

僑黨的財源。故中央特設一機關來保管華僑的捐款。革命志士及其遺族的撫卹也有一個專管機關。這些都是中央黨部的事情，故於中央黨部之內特設機構來辦理。至於從前中央黨部中所設的海外黨務，地方自治，國民經濟，國民軍事訓練，文化事業等五個「計劃委員會」現在則均已裁撤。

中央黨部是一個極忙碌的機關，關於黨務方面的事情多而且繁。二十七年以後中央黨部特設一個黨務委員會，掌理黨務之審議及設計，及聯繫各部處的工作，以各部部長副部長及中央黨部副祕書長爲當然委員，以祕書長爲主任委員。比較重要應行提出常會的事情，如果內容複雜，均先行交由黨務委員會審議，擬具意見，提出常會。這種意見往往爲常會所採納，故其地位相當重要。至於中央黨部中最重要的中央政治委員會當留待專章詳細敘述。

九　中央監察委員會

以上所述爲中央黨部內部組織的一般情形。此外中央監察委員會，是與省縣區的監察委員會另自成立一個系統。照總章的規定，它的職權爲：（一）依據本黨紀律，決定各級黨部或黨員違背紀律之處分；（二）稽核中央執行委員會財政之出入（三）審查黨務之進行情形，及訓令下級黨部審核財政與黨務；（四）稽核中央政府之施政方針及政績是否根據本黨政綱及政策。（註一六）中央監察委員及候補監察委員也是由全國代表大會選舉的，現在有委員五十八，候補委員三十八。中央監察委員會自始即採用常務委員制度，不設主席。大約黨中年事較高，德望素孚的人往往當選爲監察委員，例如故國民政府主席林森先生，故中央研究院院長蔡元培先生，黨的元老吳敬恆（稚暉）先生等等都是任過中央監察委員多年的。中央監察委員會的職權照總章的規定異常隆重，但是照以往的經驗看來，除了維持黨紀一端是依例行使者外，其它的部份行使幷不十分積極。這裏當然有許多原因，而黨的監察制度自中央以至地方一貫地不甚積極則是顯明的事實。上面說過近年來的趨勢是轉了一個方向，不崇尚於同級的監察委員會監察同級的執行委員會及政府，如中央監察委員會監察中央執行委員

會，省監察委員會監察省執行委員會等等，而轉趨於上級的黨部，上級的政府監督指揮下級的政府。下級黨部所爲的事情有許多要經上級核准，下級黨部要向上級黨部報告黨務，上級黨部時常派員分區視察指揮。這種種新設的制度卻是這個趨勢表現。中央既然決定了這一個根本的原則，自然是使得同級的監察委員會不能暢利行使其監察的職權。近年以來中央對於地方黨務控制的力量加強，事實上當使整個監察制度的精神有所變易。這一種趨勢是充分值得注意的，雖則我們可以不必去分析其利弊得失。

十　民主集權原則實際的運用

在我們開始敍述黨部各級組織的時候曾說中國國民黨的組織理論是民主集權的原則。現在我們既然已將整個黨的組織（除中央政治委員會外）由下而上敍述一遍，在此不妨對於這個原則作一番檢討。依照總章的規定，各級黨部的權力機關是黨員直接組織的黨員大會或是由下面產生出來的代表大會，因此權力機關的產生是由下面產生的。這是所謂民主原則在組織制度中所表現的事實。同時在全國代表大會閉會期間，以中央執行委員會爲權力機關；在中央執行委員全體會議閉會期間，以中央常務委員會爲權力機關。總理在世時，他享有實際的權力，對於全國代表大會的決議可以提交覆議，對於中央執行委員會的決議可以作最後的決定；二十七年以後總裁代行總理這種職權。在中央的組織上因此又有高度集權的制度，與民主的制度相互表裏。在各級黨部方面，以前軍隊中的黨代表制度，省的特派員及主任委員制度，縣及以下的書記長制度，又均爲集權原則的具體表現，較之從前的執行委員制度，當然更趨向於集權。（其實以前縣以下的黨部常務委員只有一人，事權也已經是相當集中）。此中尤其值得注意的是上級黨部對於下級黨部控制權的加強，省黨部的主任委員由中央委員兼任，省黨部委員分區指導，縣黨部書記長由中央核准任命等等，都是上級控制權加強的表徵，亦即是集權趨勢的增加。這些集權的趨勢卻并不曾將以前的民主制度加以廢棄，民主與集權兩個原則仍然在并行運用。這是民主集權原則一方面的表現。

復次，民主集權原則還有第二方面的意義。凡是一件事情在未經上級黨部決定以前，下級黨部及黨員可以自由地充分地予以討論研究，提出各種意見供上級黨部的參考或採擇。例如現在的小組會談便可以隨意討論研究任何的問題，向上級政府貢獻意見。這是民主的原則。但是一個問題既經討論研究成熟，得到了上級黨部的決定，以訓令的方式傳遞下來，各級黨部及黨員便須嚴格地遵守，不但在行動上不容違背，在言論上亦不容有任何懷疑或批評。破壞了這一點就是違背了黨的紀律，應受黨的制裁。這是集權的原則。這兩個原則如是地運用就是民主集權的原則：一方面各級黨部與黨員對於任何問題可以自由地貢獻意見，發表其主張，一方面又絕對地受上級的控制，對於既經決定的政綱政策無條件地服從遵守。這樣便得黨的政綱政策是集思廣益而來的，而同時又成為一個嚴格的系統，全黨的步調一致，勇往直前。第一次全國代表大會對於民主集權的理論說得最為透切：

> 每一黨員既有應享之權利，亦有當盡之義務。參與黨內一切問題之決議為黨內政策之決定，選舉各級執行黨務之機關，此其權利也。此等全黨黨員參與共同討論決議及選舉之制度，即可以保證民主主義之實行。討論既經終了，執行機關既經議決，則凡屬黨員一切有遵守此等決議案或命令幷實行之義務，此即所謂政黨的集權制度。(註一六)

這就是中國國民黨組織的根本理論，我們既已將各級黨部的組織情形加以說明，這個根本理論的實際運用當不難看得出來。

(註一)參看楊幼炯，中國政黨史，頁一五五及其後。

(註二)全國代表大會之召集可參看下表：

第一次全國代表大會——十三年一月二十日至三十日
第二次全國代表大會——十五年一月四日至十九日
第三次全國代表大會——十八年三月十五日至二十七日
第四次全國代表大會——二十年十一月十二日至二十三日

第五次全國代表大會——二十四年十一月十二日至二十三日。

見錢端升等，民國政制史，上册，頁一九六。

(註三)中國國民黨總章第二十九條本規定全國代表大會每二年召集一次但得展期一年。

(註四)總章，第三十二條。

(註五)楊幼炯，前書，頁一六二。

(註六)總章，第三十五條。

(註七)中國國民黨黨員須知，頁三二至三三。

(註八)總章，第三十八條。

(註九)中央執行委員會組織大綱，第二條。

(註一〇)但五屆六中全會對於秘書長及副秘書長是由主席團「提請推定」。

(註一一)中央執行委員會組織大綱第三條。

(註一二)廖仲愷、譚平山、戴季陶三氏。

(註一三)見中國國民黨年鑑，第三次全國代表大會記錄。

(註一四)參看陳之邁，政治教育引論，第四章。

(註一五)關於中央訓練委員會，前章已有敍述，茲不再說。

(註一六)見楊幼炯前書，頁一九一。

第九章　中國政治委員會

中國國民黨中央執行委員會政治委員會（舊稱政治會議，因名稱屢變以下簡稱中政會），有悠久的歷史，（註一）同時是現在政治機構中最重要的機關，為研究我國政治者注意的主要對象之一。我們欲研究其在我國政制中的地位，可以從其職權及組織之沿革加以分析。

一　中政會的職權

關於中政會的職權，自孫中山先生逝世後直到今日，可以說是沒有重大的變更。孫先生在廣州任大元帥的時代，即在民國十三年間，即有政治委員會之組織。當時這個機關的人員，全由孫先生以總理的地位任命，其人數曾經數度擴充，而人選亦不以中央委員為限。當時被指派為中政委員的有十二人；其中有中央執行委員六人，候補中央執行委員二人，候補中央監察委員一人，其他三人則是時均非中央委員。根據胡漢民氏在民國十五年七月十四日在第一屆中央執行委員會所提議的「政治委員會對中央執行委員會之權限案」，當經決議政治委員會關於黨務對中執會負責，按照性質於事前報告或事後追認，關於政治外交問題，則由總理或大元帥決定辦理。因此這個政治委員會當時只是總理的一個諮詢機關。孫先生逝世後，情形便大不相同了。十四年三月孫先生逝世，是年六月，中央便決議：在中國國民黨中央執行委員會中，設政治委員會，以指導國民革命之進行；政治之方針，由政治委員會決定，以政府名義執行之。（註二）十七年間，中央制定訓政綱領，（註三）其中規定：

指導監督國民政府國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之（第五條）；中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由政治會議議決行之（第六條）。

十八年第三次全國代表大會所通過的「確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案」也規定：（註四）

依據總理遺教，決定縣自治制度之一切原則，及訓政之根本政策與大計，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之（第二條）。中國國民黨中央執行委員會政治會議，在決定訓政大計指導政府上，對中國國民黨中央執行委員會負責；國民政府在實施訓政計劃與方案上，對中國國民黨中央執行委員會政治會議負責（第四條）。

胡漢民孫科兩氏所撰「訓政大綱提案說明書」，對於中政會的職權尤有清澈的說明：（註五）

政治會議為全國訓政之發動與指導機關……因此之故，政治會議，對於黨為隸屬機關，但非處理黨務機關，對於政府，為其根本大計與政策方案所發源之機關，但非其本身機關之一。換言之政治會議實際上總握訓政時期一切根本方針之抉擇權，為黨與政府唯一之連鎖。黨於政府建國大計及其對內對外政策有新發動，必須經此連鎖而達於政府，始能期其必行。如是黨一方面，一切政治的思想與主張，自有其醞釀迴翔之餘地；迨其成熟結晶，為具體的政綱與政策，然後由政治會議發動，正式輸與政府，置之於實施。在政府方面，則凡所接受之政策及方案，皆有負責執行之義務。有政必施，有令必行，兩方之權行分工，黨國之體系有別，其間連鎖之責任，亦復整然有序，不致無可捉摸。簡括言之，政治會議，在發動政治根本方案上，對黨負責而非在黨以外也；國民政府，在執行政治方案上，對政治會議負責，但法理上仍為國家最高機關，而非隸屬政治會議之下也。

由此可見中政會地位之崇高，實為中國的最高指導機關，是政治發動的樞紐，是全國命脈之所寄。

中政會的職權，就黨的決議案及其解釋看來，已如上述。中政會曾有許多組織條例，規定其職權，但彼此甚少更易。（註六）我們不妨擇近年來三種組織條例關於中政會的職權的規定，以見其職權的分析，並見其內容甚少變更，這三部組織條例，除了每一種都規定中政會為「政治之最高指導機關」外，關於職權，十七年十月

二十五日的組織條例第五條規定：

政治會議討論及決議之事項以左列者為限：（甲）建國綱領，（乙）立法原則，（丙）施政方針，（丁）軍事大計，（戊）國民政府委員，各院院長，副院長及委員，各部部長，各委員會委員長，各省政府委員，主席及廳長，各特別市市長，駐外大使，公使，及特任，特派官吏之人選。

二十年六月十四日的組織條例第四條關於中政會職權之規定，較上述者多添「財政計劃」一條，而將上述的（戊）項改為「國民政府主席及委員，各院院長副院長及委員，及特任，特派官吏之人選。」至二十四年十二月十二日的則將「建國綱領」一項取消而添加「中央執行委員會交議事項」一項；將「軍事大計」改為「軍政大計」；而（戊）項則改為「特任特派官吏及政務官之人選。」因為組織條例中所用名辭，含意極為廣泛，雖有「為限」的字樣（二十四年的無此字樣），但事實上實等於沒有限制，而歷次修改亦只為文字上的改變，其職權則早已到了無可擴充的地步。

一國政治機構中最要緊的有三個元素：其一為政策的制定機關，其一為制定法律來表現政策的機關，其一為執行法律以實行政策的官吏的任命機關。這是任何政府中權力的分類 (classification of powers) 必循的途徑，無論孟特斯鳩的分權原則 (Separation of powers) 是否採行。（註七）如果我們從英人戴雪 (A. V. Dicey) 之說，而認英國的國會是「法律主權」之所在，而分析國會之職權為立法權、財政權、監督政府權，則中政會亦一一具備這三種職權，因為「立法原則」之制定，「財政計劃」之討論及決議與總概算書之核定，均在中政會的職權範圍之內，而「國民政府在實施訓政計劃與方案上對政治會議負責」一條更明定其有監督政府之權。但關於司法部分，司法院院長雖然對中政會負責，中政會對於司法審判，仍然不能干涉，因為司法院，是對於司法審判也是不能干涉的，故無礙於司法獨立的精神，除此而外，中政會實為現行政制中一切權力的總匯處所，關於政策的釐定「施政方針」，「軍政大計」，「財政計劃」，以及前此的「建國綱領」，當然可以包括無餘；而中政會所制定的「立法原則」又為立法院所必須遵守，按照法律的規定一切法律案的原則均須先

送中政會爲原則的審議」，立法院實只爲「國民政府最高之立法機關」，初非中國整個政府中的最高立法機關（下詳）。同時「特任特派官吏」又爲政府中最重要之官吏，其人選亦由中政會議決任命，故亦係政府的產生機關，中政會一身而兼有此三項大權，實無所謂權力的限制。

二　十七年以前的組織

正因爲中政會是中國政治的樞紐，一般參加政治的人遂莫不以廁身其間爲無上的榮耀，爲政治活動成功的表徵。也正是因此，所以中政會的組成遂屢屢有所更易，其革沿的經過呈現極端複雜的現象。在初，中政會只爲一種諮詢機關，組成只十數人，與後日的情形逈異其趣，已如上述。十五年一月第二次全國代表大會，因孫中山先生逝世，改變黨的組織，其中之一便是將前此諮詢機關性質的政治委員會改爲常設的機關，幷制定組織條例，規定該會設委員若干人（在初爲胡漢民等九人後又加添一人），及後補委員四人。委員可以出席會議，候補委員則只能列席會議；遇委員有缺席時，由到會的候補委員依次遞補出席；出席委員有表決權，列席委員只在補額時有臨時表決權。當時除委員及候補委員外，尙有聘任的顧問，只有發言權。那時的顧問是俄人鮑羅廷。

十五年七月四日中央執行委員臨時全體會議決議『政治委員會應於中央與常務委員開一「政治會議」以代政治委員會之會議。』這是「政治會議」這個名稱的嚆矢，其意義在將中央常務委員會與政治委員會合併爲一，非復從前的局面。同時又將候補委員取消，一律改爲委員。十五年七月中央執行委員會第四十次常會所推選的政治會議委員共有二十一人，除了上屆的九位委員及四位候補委員一律蟬聯外，尙加了八人，其中三人爲二屆監察委員，至候補中央委員則無一當選者。

中政會在這個時期，是隨着北伐的軍事進行的，同時幷在各地設立各地的分會（關於政治分會後節當另爲敍述）。中政會在廣州的時代共開常會五十二次，臨時會五次，計截至十五年年底爲止。十六年一月至三月，

中央黨部及國民政府暫住南昌，中政會遂亦改在南昌開會，計常會十五次，臨時會二次，平均每星期均有一次會議。

十六年三月，中央黨部及國民政府均移駐武漢，是月十日二屆三中全會通過「黨的領導機關案」，改組中政會，并通過修正政治委員會組織條例。此次的改組，又恢復了政治委員會的名義及性質，廢除政治會議的制度。規定政治委員會分爲出席與列席二種：（一）出席委員爲中央常務委員之全體及由中央執行委員會全體會議選舉之中央執行委員及候補中央執行委員六人組織之；（二）列席委員則爲國民政府之各部部長。按是時的中央常務委員爲數九人，加上選舉的六人，便爲十五人。在此時期中，自十六年三月十四日至八月十七日，該會共開常會四十七次，臨時緊急會議一次，臨時會議一次，談話會一次。在此時期內國民黨與共產分子分離，清黨後，隸共產黨籍的委員便不再出席。在十六年四月十七日中政會移往南京開會，而武漢方面的政治委員會則繼續存在。寧漢各有黨部，漢方的用政治委員會的名義，開會至十六年八月十七日始行中止。寧方則沿用第三次全體會議以前存在的政治會議名義，一直到同年八月二十四日，計自第七十三次會議開至第一百二十三次會議，在四個多月中共計開了五十一次會議。同時寧方又因委員不多，故又加推多人；四月十七日首次在寧開會時，便加推了十三人，其中有七人非中央委員。（註八）

十六年八月間，「中央特別委員會」（註九）在九月十六日成立，十九日開第三次會議，即有取消政治會議及其分會的決議，根據這個決議政治會議即歸消滅，爲期共計三個月，至十七年二月二屆中央執行委員會第四次全體會議始又恢復，候第三次全國代表大會爲最後的決定，并更名爲政治委員會，并令中常會修訂其組織條例。其實從前的政治會議，在十七年一月十一日，即在二屆四中全會決定恢復以前，便已遵照一月七日中常會臨時會議「每星期三開政治會議」之決議，賡續年前的第一百二十三次會議召開第一百二十四次會議。據中常會這次修正的中政會組織條例，只規定委員由中央執行委員會推定之，并未規定名額。二屆五中全會對於中政會的組織條例又曾爲一番修改，（註一〇）亦未規定名額，但決議人選之標準爲（一）爲黨服務十年以上富有

政治經驗者，（二）負黨國之重任其地位在特任官以上者，當選者并不一定要是中央委員，但「非中央委員之人數不得超過中央委員名額半數以上。」根據此項原則，二屆五中全會選舉了四十六人爲政治會議委員，其後又續添二人，共四十八人。他們并非全是中央委員，非中央委員恰佔中央委員的半數。（註一一）

三　二十四年以前的組織

十七年間中政會的組織有一次最重大的變遷。是年九月二十九日中央執行委員會第一六八次常務會議議決以全體中央執監委員爲中政會出席委員，而以全體候補中央執監委員爲列席委員。同年十月二十五日通過中央政治會議條例，（註一二）中政會的組成遂極度的擴充。除了上述中央執監委員外，國民政府委員亦爲當然委員。同時，在當然委員外，中央執行委員會得推定，（一）爲黨國十年以上富有政治經驗者，或（二）負黨國之重任其地位在特任官以上者，爲中政會委員，但此項推定的委員之數額不得超過中央執監委員總額之半數。按當時二屆的中央執行委員有三十六人，中央監察委員有十二人，共四十八人。至國民政府委員，按十七年二月國民政府組織法，原無定額，亦不限於中央委員，（註一三）故二屆四中全會所推定者有四十九人之多；（註一四）十七年十月的國民政府組織法，則限制國府委員於十二人至十六人，十七年十月八日中常會所選任的國府委員便只有十六人。（註一五）同時中央執行委員會更可推定中央執監委員總額之半數爲中政會委員，即二十四人。這樣如果人選沒有重複，中政會便是一個八十餘人組織的機關，但事實上人選重複之處自然很多，故絕不能達此鉅數。（註一六）組織條例，除規定以上所述的出席人員外，尙規定有列席人員，他們是全體的候補中央執監委員，其名額爲三十八人，但其中亦有已經膺選爲國府委員，因此已經取得出席之資格者。這次中政會組織的大變遷，使得中政會成爲一個較其產生的機關——中央執行委員會——更爲龐大的關機，組織系統殊違背普通政治組織的原則，因此也受到論政者的批評：「至是，政治會議乃成爲較中央執行委員會本身更大的會議，十三年設政治委員會以專理政治的原意盡失。」（註一七）

十八年三月第三次全國代表大會開會於南京。自是時起迄二十年十二月之第四次全國代表大會，兩年半的期間，中政會曾屢經改變。按十八年四月十五日的組織條例，(註一八)仍舊恢復到十七年八月的局面，由中央執行委員推定之(即幷非中央委員及國府委員爲當然委員的制度)：幷且限制「政治會議委員之名額，不得超過中央執行委員，中央監察委員總數之半數」而非政治會議的中央委員可以列席政治會議。十八年五月六日中央常務會議第八次會議，一方面修改條例，添加政治會議候補委員，但其名額不得超過委員名額三分之一(註一九)，一方面選舉胡漢民等二十四人爲委員，陳立夫等八人爲候補委員。(註二〇)按三屆的中央執行委員會仍爲三十六人，中央監察委員仍爲十二人，共四十八人，此次所選舉的二十四人恰爲其半數；而候補委員八人恰爲三分之一。候補委員在平時開會之時可以列席，如同非中政會委員之中委一樣；候補委員「無表決權，無提案權。」(註二一)

按前此的規定及習慣，只要合乎一定的資格，便能當選爲中政會委員，并不以中委爲限：「非中央委員之人數不得超過中央委員名額半數以上」一條可爲證明。但是這次的修正最重要之處，固在縮小中政會的人數至中委的半數，但是同樣重要的是將中政會委員嚴格地限於中央委員，非中委不但不能當選爲委員，并且不能列席。因此當選的那二十四位委員中全是中央委員，其中八人爲中監委，餘十六人均爲中執委，但是候補中委亦可當選。(註二二)這次嚴格限制中政會委員的人數及不許非中央委員列席的辦法，固有充足的理由，但事實上卻未能長期遵守。十九年十一月，不許非中央委員列席的辦法首先更改，准許非中央委員的選任官及特任官爲委員，「但其名額不得超過中央委員之政治會議委員名額四分之一。」(註二三)按當時委員的數目限於二十四人，此項委員的人數因此不得超過六人。二十年六月間，中政會委員的數目實際上已超過法定之數，遂又將前此限於中央委員半數之規定改爲限於中央委員數額三分之二；而候補委員之數目，原限於中政會委員三分之一，現又改爲限於中央委員二分之一。如果用數字來表現，則中政委員由二十四人可增至三十六人；候補委員八人可以加到十六人。(註二四)

第四次全國代表大會後，中政會的組織便比較固定了。四屆、一中全會決定「中央政治會議以全體中央執

行委員及監察委員組織之一」，「中央候補執行委員及候補監察委員得列席政治會議」，(註二五)按第四屆的中央委員已較前此增加甚多：中執委已增至七十二人，中監委增至二十四人，兩共九十六人。連同列席的候補中執委五十五人，候補中監委二十一人，兩共七十六人，便得一百七十二人。同時，除了當然列席的候補中央委員外，中政會幷且陸續特許非候補中央委員列席中政會。例如二十四年二月二十日，中政會第四四五次會議議決：「行政院所屬各部會部長委員長得列席政治會議」，(註二六)又例如二十四年三月七日，中政會第四四七次會議議決：「考試院考選委員會委員長，及銓敍部部長得列席政治會議」。(註二七)這樣中政會的人數便要接近二百的數目了。

四　內部的組織

中政會的主席制及常務委員制，同其委員的增減一樣，亦曾屢度的更改。十六年三月的中政會，委員只有十五人，但主席團則有七人，由選舉中政會委員的中常會或中央執行委員會全體會議指定之。(註二八)這個辦法是首創的，因爲從前中政會照例自舉主席。(註二九)但是十七年十月二十五日的組織條例將主席團制度取消，而恢復由委員互推的辦法。(註三〇)這種辦法一直沿用到第四次全國代表大會(二十年十一月)，此期中政會委員的數目曾經縮減一次。第四次全國代表大會將主席制改爲常務委員制，初爲三人。但在二十一年九月間，三常委均缺席，以致中政會無法開會，所以二十一年十二月間，四屆三中全會決議一種過渡辦法，卽由中常會的九位常委兼爲中政會常委，故中政會常委事實上由三人增至九人，會議時以常務委員輪任主席。但是就在這九位常委的制度下重要人員也常常離開。例如在二十四年七月中旬，蔣委員長遠在成都主持剿匪軍事；胡漢民氏方作海外養痾之游，且更不與聞中央之事；孫科氏身兼立法院長，因該院適放署期例假，故赴青島避暑，于右任、顧孟餘兩氏在上海養病，陳果夫氏則兼爲江蘇省政府主席，常在鎭江，不能時時入京出席會議；故留在首都者只餘居正、葉楚傖二氏；所以卽有常委九人之多，也有不敷之感。在這種情形下，留在首都的人遇有重

要事務，便用電報向主要的人物商議決定，而不取決於中政會的會議席上。(註三一)

㊁中政會的主席，在由各委員互推的情形之下，除爲開會時之主席外，別無特殊的職務。但是自二十年年底改組後，鑒於中政會人數之多，遂先後於二十一年二月二日及六月二十五日會議中，加重常務委員的權力，使其能先行處理緊急事件及軍事外交重要事件，再行報告大會追認。由此看來，在理論上常委是享有重大權力的，雖則因常委人數衆多，事實上亦須反復諮詢，時間上亦殊不經濟。

中政會內部，自十七年八月十四日的組織條例起，即設有祕書長一職，及規定「政治會議得設專門委員會以供諮詢」。十七年十月二十五日的組織條例規定「政治會議設祕書長一人，祕書三人，辦事員若干人，由主席任命幷指揮之」，但關於專門委員會則未提及。「政治會議分組審查案件的習慣，在十八年以前，本已存在」。(註三二)十八年四月十五日之組織條例則爲之規定如下：「政治會議之下，置政治報告組、經濟組、外交組、財政組、及其他專組，各設委員一人至三人，分別擔任審查與設計事宜。」(註三三)事實上，

十八年八月二十一日政治會議議決分設政治報告、經濟、外交、財政、軍事、地方自治、法律、及教育八組；後地方自治及法律合併爲法制組，共成七組。(註三四)後因各組召集人及委員常有離京他往者，二十二年五月十七日會議乃改設法制及財政兩組以審查例案，而以其他案件付臨時指定的審查委員審查。此外政治會議幷設有外交委員會，國際問題研究組，及國防委員會，以應付外交及國防上的問題。外交委員會爲九一八事變後產物，一時曾爲外交政策的指導中心，(註三五)至二十一年一月二日曾一度結束，一月二十七日又恢復，自二十三年起則無形中完全消滅。國際問題研究組由二十二年十一月二十日的會議議決設立，實際上只同虛設，從未具若何重要性。國防委員會委員的大多數爲負有實際政治及軍事責任的要員，人數較政治會議爲少，以行政院長兼委員長，其討論範圍限於軍事。自二十二年初至二十四年十一月（第五屆全國代表大會開會時期），一切重要外交問題，實際上以該委員會爲指導中心；其所決定大都逕交各關係機關執行，僅於事後由主席擇要報告於政治會議。(註三六)

這一段說明截至第五次全國代表大會止，中政會內部所分各組的情形。此處所應注意的是：第一，中政會的分組審查，初無一定的法規規定，法規亦幷未爲硬性的分組規定；第二，因特殊緊急的問題，中政會時組特殊委員會，其性質雖屬暫時，但能成爲極有權威的組織，第三，中政會的各組或委員會，均由該會委員分任，但中政會特務秘書及其他臨時特別指定人員亦得參加各組審查會議。

五　政治分會的設立與裁撤

二十四年以前的中政會，除上述者外，尚有政治分會一問題。十五年一月第二次全國代表大會決議：

除國民政府所在地設置政治委員會外，各重要地點遇必要時，經中央執行委員會常務委員之核准，得分設政治指導機關。

一屆一中全會所制定的政治會議組織條例亦規定：「政治委員會認爲必要時，得推任同志在某地方組織分會，其權限由政治會議規定之。」這個規定是與代表大會的決議衝突的，因爲其一是規定政治分會由中常會決定設置，其一是規定其由中政會自行決定。按十七年的政治分會暫行條例，政治分會仍由中央執行委員會（常務會議）設置，但其管轄區域則由中政會隨時規定之。政治分會委員之人數由中執會決定，人選亦由該會選任，主席亦由該會任命。

政治分會的組織有一段極爲複雜的歷史。簡單的說來，政治分會最初組織的是北京分會，於十五年三月日成立。嗣因北京政治分會不能行使職權，故中政會決定暫在山西設「政治會議太原臨時分會。」十五年十月之後，武漢克復，中央黨部國民政府均自廣州北遷，遂在廣州設政治分會；「中央特別委員會」雖然決議取消一切分會，廣州的分會卻幷未取消；至四中全會又決議設立廣州分會，幷規定廣東廣西爲其政治指導區域。十五年九月十八日，中政會決議在武漢組織分會，但後來政府遷鄂，故是會幷未成立。在中央特別委員會時代，一度有政治會議武漢分會的組織，嗣因主持者離去而解散。後來四中全會又議決設立武漢分會，以湖南湖北爲

其區域，置主席一人及委員九人。在寧漢分立的時代，漢方的政治委員會也決議設立政治分會，駐在開封，以陝西甘肅河南爲其區域，并將前此設立的北京及西安分會裁撤，所謂西安分會也是漢武政治委員會設立的而非南京的政治會議設立的。上海原來也有設立分會之決定，但因淸黨關係，迄未成立。中央定都南京後，曾設立浙江分會，但後來遵照「中央特別委員會」的決議取消。十七年間北伐告成，又設太原分會，以山西、綏遠、察哈爾爲其區域；北平臨時政治分會，以河北、熱河、北平、天津爲其區域。(註三七)

政治分會的權限按條例的規定，係「依中央政治會議之決定，於其特定區域內，指導并監督最高級地方政府，但不兼管黨務。」但政治分會，在不抵觸中央政會決定之範圍內，「得對於中央政治會議未經明白或詳細決定之事項爲因地制宜之處分。」同時，「政治分會，遇緊急事變，得依委員出席人數三分之二以上之決議，爲緊急處分，」此項處分，「應於最短期間呈請中央政治會議追認。」政治分會在其管轄地帶內，實爲政府以上指導政府的機關，因爲它的決議案，「交該特定地域內之最高級地方政府執行之。」(註三八)

在北伐軍事的途程中，國民政府實無固定的所在地，政令亦未能統一，設置政治分會在理論上實有其充足之理由，但設置政治分會，一經試驗，便發生重大的弊端，足見辦法未妥，一時取消之議，曾釀成軒然大波，卒費耗許多精力，才把政治分會，在十八年間次第取消。這一段事實，雖已成陳跡，要亦爲研究者所應深切注重者。

六　二十四年的改組

第五次全國代表大會的前夕，中央召開四屆六中全會。是時改革中央政治制度的要求甚爲普遍，除了主張開放政權的論者和領袖獨裁論者的主張外，在黨治的大前提下也有許多制度機構改革的具體建議，而一般談改革政制者的批評幾乎集中到中政會身上。這個現象，一方面固然是因爲中政會爲中國政治的最高指導機關，地位異常重要，本諸改革應從最高之處做起的信念，故咸主澈底改革中政會，一方面亦因是時中政會組織太不

健全，運用太不靈敏之所致。我們可以根據當時論者對於中政會的批評爲描寫當時中政會運用實況的方法。(註三九)

按當時的中政會是包括全體中央委員會的其他能列席者亦甚多，已如前述。這種組織方法之不良是批評者視線集中之點，因爲一般認爲中政會一切的流弊都淵源於此。

照中政會以往的習慣，「一切決議……從未取表決的形式」，「關於議案的提出及臨時提案的付議……從未設有嚴格的規定，即或一時設爲限制，亦從未嚴格遵守」，因此「所謂出席者與列席者」實際上幾無分別，(註四〇)「列席者無表決權」(註四一)的規定也等同具文，所以中政會委員較全體中委更多，上節在計算中政會人員時，將列席人員候補委員一律計算在內便是這個原因。也正是因此，所以包括全體中委的中政會變成大而無當的組織。因爲中政會的會議沒有法定人數的規定，所以這個龐大的組織，便同英國的貴族院一樣，人數極少便可開會。中委全數爲一百七十八人，實數爲一百六十七人，每人均有權出席政治會議；但政治會議開議，鮮有八十三人以上出席；通常有二十餘委員出席，即可決定一切。(註四二)此種情形，發生於一個無實權的英國貴族院，固無大礙於政治的推行，發生於一個最高政治指導機關便招致批評了。其實中央執行委員會全體會議每次召集尙須長期準備，方能開成(而該會平均每八個月始開會一次)，中央監察委員會全體會議則更少召集，中政會包括全體中委，而每週又開會一次或每兩週開會一次，各中委多身兼重要職務，往往并不在首都，上述的現象毋寧謂爲在意料之中的狀態。因爲重要的中政會委員大都均有兼職，在量的方面中政會出席的人數固嫌太少，在質的方面亦不能使中政會成爲名副其實的最高指導機關。有人批評中政會實際運用，以爲「出席者不能代表黨的力量：蔣先生以及許多封疆大吏的委員大都均不出席，」(註四三)正是從質的觀點而着眼的看法。同時，中央委員來往頻繁，在首都時便到會，造成了「今日一批來，明日另一批來，全不接頭連貫」的局面。「刷新中央政治改善制度整飭綱紀確立最短期內施政中心以提高行政效率案」曾主張「充實中央政治會議，政治會議之委員，須有三分之二以上常駐中央」，(註四四)也正是針對這種情形而發的。

在諸種改革政制者的提議中，有的人以爲中政會歷史如是之複雜，卽使改組亦難期其完美運用發揮其應有的功能，故主張索興將其整個取消。(註四五)其實以國民政府委員會來替代中政會的主張，在二十年年底之時，西南便曾提議，列爲寧粵團結的政治制度改革條件之一，但嗣未經四屆一中全會採納施行。(註四六)如果根本取消的擬議爲事實所不容許，論政者則主張盡量縮減其人數，有主減至九人者，有至全體中央執行委員總數三分之一者。在這一次的政制改革討論之中，縮減中政會人數殆成爲一般的主張，足徵前此的制度爲一般論政者所不滿。這種不滿意於當時狀況的論調更重要的一層理由是因爲第五次全國代表大會將爲「精誠團結」的一個大會，一般預料中央委員的數額必有大量的增加。若果中政會仍然保持原來的組織方法，則當較前此的更爲龐大，造成一個簡直無法運用的機關了。關於中政會內部的組織，論政者批評的一點是九位常務委員的制度，不特有羣龍無首之譏，事實上竟陷入無人負責的局面，故有主張創設主席制的擬議。同時，有人主張恢復前此「負黨國重責官職在特任官以上」的參加，以期中政會能參擇負實際責任者的意見，但有的人則主張一委員絕對不能兼任政府公職，因爲如果能兼，則這個機關勢必成爲政府的應聲蟲，兼職的人愈多，則應聲蟲的成分越大。」(註四七)爲使得中政會能利用專門人才來審議政務起見，有的人主張中政會應設種種專門委員會羅致專門家在內，以上是第五次全國代表大會前夕政制改革論者關於當時中央政治會議的批評及建議一般的情形。

第五次全國代表大會及五屆一中全會對於中政會有一番最重要的改革，此項改革見於該會所通過的中央執行委員會組織大綱及中央執行委員會政治委員會組織條例。(註四八)照一般講來，此次改革，不特針對着前此的弊病對症下藥，其大刀闊斧的改革精神亦彌足欽佩。這次改革第一項最足稱道的是將中政會委員名額大量減少。按組織條例：「政治委員會委員，由中央執行委員會，就中央委員中，推定主席一人，副主席一人，委員十九人至二十五人組織之，」「政治委員會開會時，中央常務委員會主席副主席，國民政府主席，五院院長副院長，軍事委員會委員長副委員長，均應出席。」當時便推定主席，副主席各一人，委員二十五

人，合共二十七人。在此二十七人外，再加上「均應出席」的人員共十六人，便得四十三人，但是「均應出席」的人員中有已經被選爲委員者，故實際上有三十八人。二十五年一月九日中央常務會議議決「中央執監委員會常務委員應一律出席於中央政治委員會。」按當時的中央執行委員會常務委員共有九人，（註四九）中央監察委員會常務委員共有五人，兩共十四人。因爲中執常委及中監常委有的人已經因他種地位獲得出席中政會的權利，人選重複者有七人之多，故此次實際上只增加了七人，連前的三十八人，共總有四十五人。換言之，那時有權利出席中政會者有四十五人，但是因爲死亡者有三人，（註五〇）兼任地方軍政長官因而時常不在首都者有五人，實際上常川駐京而能出席者有三十七人，此中尚有一二人因種種關係并不積極參加政治，故中政會當時出席者實在三十五人左右。較之前此全體中執監委均爲中政會的局面，實爲一個極大的進步。

以上所述只是出席於中政會的人員。除出席者外，仍援舊例，有列席人員甚多。此項列席人員，依照現行法規及習慣，可分兩種：第一種是自動的可以列席者，第二種是因議及其主管事項而由中政會請其列席者。五屆三中全會決定所有中委包括候補中委在內，都可以自動的列席中政會。按五屆中央委員的數目有急劇的增加，全體爲二百六十人，他們雖然大都不在首都，但也能造成「今日一批來明日一批來」的局面。至於議及其主管事項而由中政會請其列席者，按組織條例是中央執行委員會所屬各專門委員會及中政會所屬的各專門委員會（下詳）的主任委員，及國民政府各部會長官，他們「於必要時得通知列席。」照近年來的實際情形，中政會的秘書長本來便是委員，當然出席；（註五一）八個專門委員會的主任委員也有五個是委員，當然出席，其餘三人則於必要時通知列席；而行政院各部長則每次均經通知列席，（註五二）行政院秘書長及政務處長則不一定。政策之推行及法律之制定最優良的並且是必要的一個辦法是執行政策及法律的機關主管長官應參預其事，此項規定及習慣當是此一原則適當的應用。至全體中委均可自動列席的辦法，鑒於列席與出席殊少分別的事例，似乎是一個不妥當的原則，未免有走回到從前全體中委均爲中政會委員的危險，但因中委長川在京者人數不多，在京

著亦不一定列席，故尙不見得有重大的流弊。

第五次全國代表大會改組中政會的又一個重要之點是主席及副主席制。常務委員制，尤其是九個常務委員制，在過去運用上發生不良的結果，上文已經述說。黨的組織近年來有廢棄委員制而偏採首領制的趨勢，中政會此次之廢常務委員制而改主席制，也是這個趨勢表現之一端，下級黨部及中常會均有同樣的改革。但是參照以往之經驗，通常所謂，議論紛紜，莫衷一是，議而不決，決而不行的癥結所在，雖然一部原因是由於常務委員制造成羣龍無首不知何去何從的局面，及人數太多，來往不定的原故，但除此而外，會議席上沒有正式表決的習慣也是其中極重要的原因。第一，不作正式表決的習慣使得所謂「出席」與所謂「列席」在實質上并沒有重大的區別；第二，會議不取表決的方式則所謂「決議案」只是主席「勉強集合衆意下一概括之決議，」其含義自難鮮明而便於執行。雖然避免決議形式之用意是在避免意見紛歧的表面，但中政會所討論之事務初非關係主義之根本問題，「只爲實現主義及政綱的方法問題」，就使中政會中呈現議論紛紜的狀態亦與黨的團結無大影響。總之，從前常務員制的確有許多流弊，但是此項流弊并不能完全歸咎於常務委員的制度，針對常務委員制而發生的主席制恐怕未必能將前此的弊病杜絕根除。同時，中政會從前雖亦曾採主席制，但此次的主席制則有兩個特點：第一，從前行主席制時例由委員互推，此次則由中央執行委員推定，且爲委員名額以外的地位；第二，從前的主席制只有主席一人，現在則添加副主席一人。

此次中政會改革的第三點是在中政會的內部設立各種專門委員會。按以前省市黨部之特派員制，在特派員下亦均設有設計委員會，「網羅幹部人材擔任設計工作。」本此組織制度之原則，中央常務委員會下亦設有海外黨務、地方自治、國民經濟、文化事業等計劃委員會，及其他特種委員會。二十四年前，中政會之內分設各組分別擔任審査與設計事宜，前段曾加述說。此次的改革便是將這些時時更易的各組加以釐定，(註五三)規定在中政會下設法制、內政、外交、國防、財政、經濟、教育、土地、交通等九個專門委員會，「以中央委員及對各該委員會主管事項有專門研究之黨員充任之，并得聘請專家顧問，」「承政治委員會之命，及主席副主席

之指揮監督，」分別掌理擔任設計與審查事宜。(註五四)各專門委員會設主任委員一人，副主任委員一人，委員九人至十五人，及秘書一人，按法規的規定，「主任委員不得兼其他職務，」(註五五)同時「副主任委員不得兼任其他職務。」(註五六)專門委員會會議由主任委員隨時召集之，以主任委員為主席，他不能出席時以副主任委員為主席。在開會議時，中政會秘書長或副秘書長得列席；專門委員會，并得「申請政治委員會主席副主席，通知主管機關長官或指派專門人員列席參加審議或供給材料。」專門委員會對外不行文，但會議結果「應繕具報告，由主任委員，副主任委員署名，申報主席副主席核辦。」「各專門委員會對於奉交審查或設計之案件，對外不得洩漏；經預定期限者應依限辦竣，不得延擱。」

自此項法規制定後，中政會便開始組織各種專門委員會，成立者計共八個，法規上所列國防專門委員會并未設立。每一個委員會均有主任委員一人，副主任委員一人，他們并不一律是中政會委員，但除一例外均是中央委員或候補中央委員，同時主任委員及副主任委員都兼任其他職務，有的兼職甚多。(註五七)每會委員最多者十五人，最少者十一人；在先均設秘書一人，有時由委員兼任。後來則改用專任委員制。委員中有中政會委員，中央委員或候補中央委員；有的兼任政府中職務。

中央執行委員會及政治委員會的種種計劃委員及專門委員會設置之目的在「人材集中，事權統一，」因此在此項組織成立後，「政府機關有同性質之組織者，應即取消。」(註五八)此為設置這種委員會的用意，但自此項委員會成立後，并未聞有政府機關因此而被取消。政府機關本無專為計劃，審查及設計而不兼管行政者，普通政府機關在行政上亦難免有計劃，審查及設計之工作。究竟何種政府機關應行取消因此亦殊難斷定。例如從前直隸國民政府之建設委員會的職權為：（一）遵照實業計劃，擬定全國建設事業之具體方案，呈國府核辦；（二）國民建設事業有請求指導者應為之設計：（三）辦理經國民政府核准試辦之各種模範事業。建設一個名辭究竟包括何種事業殊不易斷定，與中執會及中政會的委員會的職權自有重複之性質；但建設委員會，一方面擬定方案及設計，一方面則辦理模範事業，是否應被取消，自然頗成問題。其他尚有別的機關，如行政院所屬

的國民經濟建設設計委員會，當然與中央執行委員會的國民經濟建設計劃委員會重複，但此會反而成立在後，足見「人材集中，事權統一」的目的幷未能完全達到。

中政會除設置各專門委員會外，幷設有祕書處，有祕書長一人，副祕書長一人(註五九)綜理祕書處事務。其下有祕書、科長、總幹事、幹事等若干人。除祕書長副祕書長外，有祕書四人，幷有議事、機要、文書、事務等四科，各有科長及科員。祕書處的職務在，(一)文書之撰擬批判及收發保管，(二)編次議事日程及會議錄，(三)會場記錄及整理議案，(四)典守印信，(五)對外接洽，(六)整理簿記編造預算及庶務會計事項，及(七)協助各專門委員會之事務進行。祕書長及副祕書長由中央執行委員會任命，但有時亦逕由中政會自行任命；(註六〇)祕書等則由主席副主席任命。在祕書長不視事時，照以往之例，也有不由副祕書長代理，而由中政會另行任命代理祕書長者。

(註一)關於中央政治會議或中央政治委員會的沿革，除參看第三次全國代表大會中央政治會議報告（中央週報，第四十二，四十三期合刊）外，可以參看下列二書：王世杰、錢端升、比較憲法（增訂本），第二冊，第六編，第四章，第二目。楊幼炯，近代中國立法史，頁三三四至三三八。後者雖出版於民國二十五年，但只講到十七年爲止；前者則直敘到三十年。

(註二)政治會議或稱政治委員會，第一次會議在十三年七月一日舉行。當時總理以軍政黨務須分工辦理，故政治委員會先成立，而軍事委員會繼之成立。後三月，胡委員漢民在第一屆中央執行委員會第四十三次會議，提出政治委員會對中央執行委員會之權限，經議決：(一)關於黨事，對中央執行委員會負責，按照性質由事前報告或事後請求追認(二)關於政治及外交問題，由總理或大元帥決定辦理。中央政治會議工作報告，同上。「當政治委員會議決案關於黨務之議決案甚少，其關於政治及外交上之事項議決後，仍俟孫先生爲最終決定，始能辦理。故初期政治委員會由孫先生直接負其責任。」楊幼炯，前書，頁三三四。

(註三)訓政綱領見中華民國現行法規大全（以下簡稱法規大全），第一冊，頁九。訓政時期約法第三章，第二十八至第三十二條，雖亦稱爲「訓政綱領」，但幷沒有關於中政會的規定。

(註四　該案見法規大全，頁九。

(註五　三屆四中全會「刷新政治案」中也說：「本黨以中央執行委員會爲發動政治之最高機關，而中央則寄此一部分權責於中央政治會議。政治會議決定重要的國家大計，而俾國民政府推行之。脈絡連貫，層次井然。在憲政未行之時期中，欲運用政治俾與本黨的政策方略切實注，自唯有政治會議作中樞。」三屆四中全會紀錄，中央黨部祕書處編。

(註六)參看王世杰、錢端升，前書第二冊，頁二〇九。

(註七)「政治的良不良，下列三種因素最關重要。第一是政策。沒有一個適合國情，經過仔細考量，綱舉目張的整個政策，則最優良的政治，充其量也不過是無爲消極的政治。第二是法制。沒有一部適合於實現前述政策，而又爲人民所能奉行的法制，則最優良的政治，充其量也不過是零碎的局部的小惠，或偶然的暫時的英勇行爲。第三是官。沒有能理解前述政策，並遵守前述法制的官吏或公務員，則最優良的政治，充其量也不過是等因奉此的文書政治，或口是心非的宣傳政治。」錢端升。「論官等官俸」行政研究，第二卷，第二期，頁九七。「政府的功能分成立法、行政、與司法(制定國家的意志，執行國家的意志，判斷何爲國家意志的爭議)是近代政治學的一個基石，無論分權的原則是否採用。」Walter J. Shepard, article on the "Executive", Encyclopaedia of the Social Sciences 參看 Signor de Ruggiero, History of European Liberalism, (Trans. Collingwood), pp. 55ff.

(註八)第三次全國代表大會政治會議工作報告，十八年三月，中央周報第四十二、四十三期合刊，頁五三及其後。這一大段事實敘述是根據這個工作報告，歷屆的組織條例及中政會的委員名單而寫成的。謝振民編著的中華民國立法史附錄中有歷屆委員的名單，但並不完全，且有錯誤。

(註九)所謂「中央特別委員會」是十六年九月十五日組織的，其組織的機關是中央執監聯席會議臨時會議。先是「西山會議」派數人，斡旋寧漢合作頗爲得力；十六年九月遂在南京綜合寧漢滬（即西山會議派）三派合組「中國國民黨中央特別委員會」「受中央黨部之委託，分別行使中央執行委員會及監察委員會之職權，至第三次全國代表大會開會時爲止，」在此時期，中央執行委員會的職權暫時中止，故中政會亦不存在：取消中政會爲西山會議派十四年以來的主張。但是武漢方面自始否認「中央特別委員會」法律的根據，江蘇、浙江等黨部亦發表反對宣言，汪兆銘、陳公博等通電譚延闓等，主張取消「中央特別委員會，」其後幾經波折，卒於十六年十二月取消，中政會遂亦被恢復。計中政會被取消時期爲十六年九月至十二月，共三個月。參看楊幼炯，中國政黨史，頁一七一，頁一七六至一七八，及政治會議工作報告。

(註一〇)兩條均見楊幼炯，近代中國憲法史，頁三三五至三三六。

(註一一)見中央周報，第十一期，頁一三，及第十九期頁一四。二屆中央委員是在十五年一月選出的，十七年二月二屆四中全會因國共分裂曾將其人選改變。根據這個新名單，中政會的四十八位委員中有三十二人爲中央委員（中執委二十三人，中監委九人），其餘十六人則非中央委員。上文所說「非中央委員之人數不得超過中央委員名額半數以上，」現在中央委員之當選者爲三十二人，非中央委員之當選者爲十六人，後者恰爲前者之半數。

(註一二)該組織條例轉載於楊幼炯，近代中國立法史，頁三三七至三三八。

(註一三)該法第一條：「國民政府由中央執行委員會推舉委員若干人組織之。」

(註一四)名單見楊幼炯，中國政黨史，頁一八〇。

（註一五）該法第六條：「國民政府設主席委員一人，委員十二人至十六人」名單見楊幼炯，近代中國立法史，頁三六二。

（註一六）雖然國府委員大都爲中央執監委員，但亦不盡是。例如那十六位國府委員只有十人是當時的中央執監委員。

（註一七）王世杰、錢端升，前書，第二册，頁二一〇。

（註一八）該條例載中央周報，第四十八期，頁二一。

（註一九）中央周報，第四十八期，頁一八。按十五年一月二十三日二屆一中全會所通過的中政會組織條例便規定有候補委員四人，政治委員有缺席時，由出席（列席）之候補委員依次遞補，有臨時表決權，餘只有發言權。楊幼炯，近代中國立法史，頁三三五。

（註二〇）政治委員名單見中央周報第四十九期，頁一八。

（註二一）十八年九月十二日中央常務會議決議。

（註二二）中政會候補委員八人中有四人爲候補中央執行委員。

（註二三）十九年十一月中央常務會議第一一六次會議議決的中央執行委員會政治會議條例第三條。

（註二四）二十年六月十四日三屆五中全會通過的中央執行委員會政治會議條例第三條。

（註二五）二十年十二月二十九日中央日報。

（註二六）國民政府訓令第一六五號，見國民政府公報，第一六七七號，二十四年二月二十八日。

（註二七）國民政府訓令第二一六號，國民政府公報第一六九〇號，二十四年三月十五日。

（註二八）工作報告，同上，頁五三。

（註二九）王世杰、錢端升，前書，第二册，頁二一二，

（註三〇）第七條。

（註三一）參看天津大公報，二十四年七月二十一日南京通信『汪病後之首都』。

（註三二）王世杰、錢端升，前書，第二册，頁二一三。

（註三三）第十二條。

（註三四）原來每組只有一人至三人，中政會於十八年八月十四日第一九一次會議修改爲每組三人至七人。

（註三五）十九年十一月三屆四中全會刷新中央政治案有云：「外交組主持外交大計，使外交部長對於外交無自由負責之餘地，尤爲舉世周知之事實。」

（註三六）王世杰、錢端升，比較憲法（增訂本，舊版），頁六六〇註一。

（註三七）此段所述根據工作報告，同上。李宗仁任主席時代的武漢分會曾刊行月報，名爲中央政治會議武漢分會月報，從中可察見其工作內容之一般。

（註三八）條例見中華民國法規彙編，立法院編，第二輯，頁一〇五四。

（註三九）關於這一段討論的歸納，參看：（一）李樸生，「改善現行委員制的必要，」行政效率，三卷三期；（二）陳之邁「一年來關於政制改革的討論」，民族雜誌，四卷一期。

（註四〇）王世杰、錢端升，前書，舊版頁六六一。

（註四一）十八年九月十二日中常會決議。

（註四二）田炯錦「希望於五中全會者」，時代公論，第一四二號。

（註四三）錢端升，「對於六中全會的希望」，獨立評論，第一六二號。

（註四四）十九年十一月十二日三屆四中全會決議案。

（註四五）持此種主張者張佛泉「政治改造的途徑，」國聞周報，十二卷三十四期；天津大公報二十四年八月二十三日社評；君衡「當前的三個問題，」獨立評論第一六四號。

（註四六）中國國民黨第四次全國代表大會會議紀錄，中央黨部（廣州）編，頁四七。

（註四七）錢端升，「中央政治的改善」，華年，四卷，四十一期。

（註四八）法規大全，補編，頁八六一及八六二。

（註四九）按中央常務委員會原設正副主席各一人，但胡漢民主席逝世後，二十六年二月二十一日五屆三中全會將主席制廢棄。

（註五〇）胡漢民、邵元冲、朱培德。

（註五一）祕書長原爲顧孟餘，顧未到，由朱家驊代，朱任浙江主席後，改推張羣。顧朱均爲委員，張則不是。

（註五二）當時各部部長已有二人爲中政會委員。

（註五三）中央執行委員會政治委員會各專門委員會組織通則。

（註五四）中央執行委員會組織大綱，中央執行委員會政治委員會組織條例，及中央執行委員會政治委員會各專門委員會組織通則詳細規定其組織情形。

（註五五）大綱第六條。

（註五六）通則第三條第二項。

（註五七）以下二事例與主任委員或副主任委員兼職問題有關：（一）張羣卸外交部長職後值外交專門委員會主任委員王正廷出國任駐美大使任卽，卽被任爲外交專門委員會主任委員；（二）交通專門委員會主任委員朱家驊任浙江省政府主席，副主任委員曾養甫任廣州市長，卽改推王伯羣爲主任委員，俞飛鵬爲副主任委員。當曾任鐵道部次長，俞氏時任交通部長。

（註九八）中央執行委員會組織大綱，附註一。

(註五九)同上第五條。

(註六〇)組織條例，第九條；中政會自行任命之例爲張羣之例。

第十章 國防最高委員會

一 最早的組織

前一章所述是中央政治委員會在二十四年第五次全國代表大會後組織及工作大致的情形。自那個大的變革以後，這個中央或說全國政治的決議機關還有更大的變革。以後的變革，大致說來，有兩個主要的造因：其一是應付中日戰事爆發後，戰爭環境所產生的需要；其二是蔣委員長所倡導的「行政三聯制」的實施，玆將其變革的情形分述於後。

一個現代國家的職責本來十分紛繁而重要的，而其中尤其特別重要的，在這個現代世界中，卻爲國防。在我國的政府組織中，中央政治委員原爲決策的機關，在它的職權當中便有「軍政大計」一項是與國防的意義相近似的。爲的是充分研究國防的根本政策，中政會在二十四年便有「國防委員會」之設。然而這個委員會的地位與性質卻與中政會的其它專門委員會一樣，是一個具有專門性質的審議機構，沒有決定最高政策的權力。到了二十四年十一月五屆一中全會的時候，它便被取消了。

五屆二中全會（二十五年七月）中央決定設立一個「國防會議」。這個新的組織是在中政會的系統以外的，以軍事委員會委員長爲議長，行政院院長爲副議長，其委員均以現任軍政長官兼任：在軍事方面爲軍事委員會兩副委員長，參謀總長，軍事參議院院長，訓練總監，航空委員會委員長；在行政方面爲軍政、海軍、財政、交通、鐵道五部部長。這個會議所審議的事項，依其組織條例第三條的規定，爲：（一）國防方針，（二）國防外交政策，（三）關於國防事業與國家庶政之協進事宜，（四）關於處理國防緊急事變事宜，（五）國家總動員事宜，及（六）關於戰時一切組織。依其組織條例第五條之規定，國防會議決議事項由議長呈請中央交國民政府令飭主管部執行。我們須知這個相當奇特的組織是應當時的政治環境而產生的——那時粵桂的事件，甫

獲和平解決，國防會議便是用來適應當時國內的政情的。因爲有這個特殊的政治背景，這個會議每年才開會一次，同時它究竟隸屬那裏，向那個機關負責，組織條例均不會有明白的規定。

五屆三中全會，主席團提議參照一中全會的前例，重設國防委員會。這個提議經大會通過，幷卽由中常會（第三十七次會議）議定了組織條例。這一個組織的地位與國防會議不同了。第一，它是對中政會負其責任的，但條例第六條卻授權該會直接秘密指導國民政府的軍事及行政各級機關，幷可以督策各級機關完成它所給予的任務。第二，它的組成也由軍政兩方面而擴大到將黨部的主管人員包括在內。現在常聽到說黨政軍的聯繫卽濫觴於此時，日後卽成爲定論。它所包括的人員，除國防會議所有者外，在軍事方面有軍事委員會辦公廳主任；在政治方面復有五院院長，內政、實業、教育三部部長，行政院祕書長，和全國經濟委員會常務委員；在黨方面有中央執行委員會常務委員，中央監察委員會常務委員，中央黨部祕書長，和中政會祕書長。同時，條例上幷規定其它機關的人員，遇必要時，也可以由主席通知列席。由這個組織成分看來，這個新組織對於「國防」一個名辭的用法是比較以前廣義的，它所包括的範圍要比較以前爲寬。還有一點特別應當提出的是軍事委員會辦公廳主任，「行政院祕書長，中央黨部祕書長與中政會祕書長之參加，這幾個職位都是所謂「幕僚長」，在後來益增加其重要的地位。第三，至於權力的規定，這個新組織與以前的幷沒有多少差別，在執行的方法上只不必經由主席呈請中央交國民政府令飭主管部會執行，而可逕由國防委員會「祕密指導國府之軍事及行政各級機關幷督促其完成」。然而這個新的國防委員會雖然產生了，上述的那個國防會議幷未廢撤。（註一）

二　國防最高會議

中日戰事在二十六年七月開始以後，我國的政治機構曾有多次重大的變更。這些變更當在後面分段敍述。在國防決策的機構上，二十六年八月，卽戰事爆發後的一個月，卽有極關重要的改革。在那個時候，中政會第

五十一次會議決定設立一個國防最高會議。這次的決議方式是將五屆二中全會所通過的國防會議組織條例予以修正，并且將以前的條例以及五屆三中全會的國防委員會組織條例撤銷。但是國防最高會議的組織沿襲國防委員會較沿襲國防會議的成分爲多。

依照組織條例的規定，這個新的國防最高會議仍是以軍事委員會委員長爲主席，中央政治委員會主席爲副主席。其它的組成人員，在軍事方面有軍事委員會的兩副委員長及常務委員，參謀總長，訓練總監，軍事參議院院長；在政的方面有五院院長及副院長，內政、外交、財政、軍政、交通、鐵道、實業、海軍、教育各部部長，行政院祕書長，與全國經濟委員會的常務委員；在黨的方面有中央執行委員會常務委員，中央監察委員會常務委員，中央組織、宣傳、民衆訓練各部部長，與中央黨部祕書長。照這個組織份子看來，它與以前國防委員會是差不多的。（註二）

這個新的組織方法最特異之點是它的主席地位的特殊崇高。這一點可以從法律及人的兩方面來說明。

在法律方面，國防最高會議組織條例第七條規定「在作戰期間，關於黨政軍一切事項，國防最高會議主席，得不依平時程序以命令爲便宜之措施」。命令不能變更法律是各法治國一致的通例，我國也一向是以此爲根本原則的。但是在歐美各國，戰爭期間有一種特別的辦法是用法律來授權給某一個機關使得它有所謂「緊急命令權」。國防最高委員會議主席便是有此種「緊急命令權」的，其作用是鑒於作戰期間，情形緊迫，而普通的立法程序手續繁複，迂緩費時，不足以適應作戰期間迫切的需要，故不得不變更平時的程序。由此而知國防最高會議主席在法律上是有其特殊的權力的。同時，主席對於該會的委員有在條例所規定之外另外提出人選之權。這一點也是法律賦予主席的特權之一。這是從法律方面來講。

從人的方面來看，國防最高會議主席依法是由軍事委員會委員長兼任，即由蔣委員長兼任。在二十六年八月，中央政治委員會決議訂定陸海空軍大本營組織法，中央常會同時推定國防最高會議主席爲陸海空軍大元帥，後又決議爲軍事委員會委員長，行使陸海空軍最高統帥權，并授權委員長對於黨政統一指揮。凡此決議雖

不會增高國防最高會議主席的權力，但在行使黨政軍指揮權的時候，實已多了幾種法律上的根據。二十七年四月，臨時全國代表大會復推舉蔣委員長為中國國民黨總裁。於此黨政軍三方面的領導者更趨於所謂「法律人格一元化」了。這是從人的方面來講。

地位如此崇高的一個機關本來是無所謂法律上的職權的。但在組織條例中仍有職權的規定。這種種規定本來是都與國防有關的，但實際上它的職權是涉及一般的軍政大計。在法律上國防最高會議是「對政治委員會負責」的。事實上它是代替了中政會的職權的，它的決議案在形式上也只是「報告」中政會，或送請中政會「備案」而已。在這個時期，中政會因為人數太多，也不能常常開會，因此中常會在第五十九次會議（二十六年十一月二十六日）便決議中政會停止開會，其職權即由國防最高會議代行。在法律上言，中政會幷不會因中常會這個決議案而撤銷，中政會所屬的專門委員會等亦照常存在，繼續受國防最高會議之指揮而工作。同時中政會和國防最高會議雖各有其秘書長，後者卻沒有特設一個秘書處，它的秘書事務是由中政會的秘書處兼辦的。自從中政會停止開會以後，國防最高會議組織條例中卻仍有「對政治委員會負責」一點，不過因為中政會不集會，自國防最高會議第六十四次會議起它的決議案便改送到中常會去「備案」了。

國防最高會議仍不失為一個相當龐大的機關，召集亦不甚易。因此自初該會便有「常務委員會議」，是該會的核心組織，經常處理一切的事務。國防最高會議的常務委員共有九人，係由第一次會議所推定。後來（二十七年三月）中常會修正了組織條例而將常務委員改為由主席指定，廢除了推定的辦法。這個常務委員會議遂擔負了全部的重要職責。

本來國防最高會議的職權是相當範圍於嚴格的軍政大計的，許多政治上瑣碎的事情是可以不必經由這個機關來決定的。但是我們研究該會自二十六年八月四日正式成立至二十八年一月二十九日改組為國防最高委員會止，這一年多它的工作情形；有若干可得的結論是否定這種說法的，國防最高會議雖然是我國「戰時最高政治指導機關」，討論決定軍政大計，但是它的地位卻幷不能達到最高的峯極。這個事實有若干的原因是值得我們

研究探討的。

第一，因爲軍事方面在這個時期是非常的緊急，政治的中心由南京而武漢而重慶，蔣委員長遂不能常時主持這個會議而由副主席代理。因爲這個人事上的關係，它遂往往不能發揮其法定的職權。

第二，因爲國防最高會議是由黨政軍各機關的首長集合而成的，各方面對於一件事情往往不能取得同一的觀點，致會議便漸漸形成了一種聯繫調和的場所，同時又沒有蔣主席在那裏作最後的決定，權力的發揮遂致減色。

第三，因爲國防最高會議接受了中政會的職權，許多瑣碎的例案便擁擠到它的議程之上。例如各種大大小小的追加預算案，許多法規條文，都成了它討議的對象，反而失卻了討論軍政大計的時間。

有以上三個原因，所以國防最高會議，固然也討論到極大的問題，大部分的時間卻不得不用之於例案之上，而不能將它隆重的職權充分的發揮。

三　國防最高委員會

二十八年一月二十九日，五屆五中全會決定改組國防最高會議爲國防最高委員會。這個新的組織是隸屬於中央執行委員會的。從前的主席制現在改爲委員長制，法律上規定國防最高委員會委員長，不是如從前一樣由軍事委員會委員長兼任，而是由中國國民黨總裁任之。國防最高委員會的委員爲數甚多：在黨的方面是中央執行委員會常務委員，中央監察委員會常務委員；在政的方面是國民政府五院的院長及副院長；在軍的方面是軍事委員會的委員。此外，委員長并可提出人選經中央常會通過，任爲國防最高委員會委員。並於委員中，由委員長指定十一人爲常務委員，他們在委員長主席下組成常務會議。這十一位常務委員也是依黨政軍來分配的：黨的方面有三人，政的方面有六人，軍的方面有二人。除此十一位常務委員外，中央執監委員會的常務委員及中央黨部祕書長，都可以參加常務會議。此外，尚有「執行委員」，均是在黨政軍各方面負有實際責任的

人物，數目相當的多。他們經委員長指定也可以「列席」常務會議。其中比較重要的大約是各部的部長以及國民政府文官長，及院的秘書長。

國防最高委員會的職權比之以前的國防最高會議要較為隆重。它除了承襲了國防最高會議的職權，及代行中央政治委員會的職務以外，黨政軍三方面都受它的統一指揮。由此中央黨部的各部會，國民政府五院，軍事委員會及其所屬的部會，都是受它統一指揮的。同時，它可以不受平時法律的拘束，以命令為便宜的措施。這一個緊急命令權的意義上文已經述說過了。（註三）在對外作戰期間，一切重要的措施都是經過國防最高委員會決定的。

在組織的理論上，國防最高委員會是一個籠罩黨政軍三方面的最高機構。戰爭期間，一切政令均貴乎能切合實際，迅速敏捷，尤其重要的是各方面必須能夠齊一步伐，「力量集中，意志集中」。這個崇高的機構設置的目的即在於此。同時，政令貴乎能夠切實執行，國防最高委員會與以前的國防最高會議不同的一點就在它不但是一個聯繫的，并且是一個執行的機構。它之所以有「執行委員」便是基於這個觀點出發的。它能夠一方面聯繫以決定政策，一方面貫澈這個政策的執行，便是政治力量最大的發揮。

國防最高委員會在達成這一個任務最重要的機構自然是它每兩星期召開的常務會議。這十幾位常務委員構成了國家政治最高的決策機關。參加這個機構的人都是擔負着重大的任務的，在常務會議席上他們所決定的他們便可以分頭執行。西洋國家在作戰期間大都有這種類似的組織。其用意亦正復相同。英國在第一次世界大戰時，首相路易喬治(David Lloyd George)便在一九一六年十二月成立了一個「戰時內閣」；他的作用在統一戰時的指揮。參加這個內閣會議的只有五人，英國當時三個政黨(保守、自由、勞工三黨)均有人參加。并且只有財政大臣一人是兼任政府內的重要職務的。（註四）第二次世界大戰開始時，英國的首相張伯倫 (Neville Chamberlain) 也組織了一個「戰時內閣」，參加的人一倍於路易喬治的「戰時內閣」，只有保守黨的人參加，并且只有一個人是不兼任政府內的重要職務的。英國的「戰時內閣」每天開會，有時每天開會兩次，戰爭的一切重

要事項均由其決定，交各主管部門執行。在第二次世界大戰爆發前二日，希特拉（Adolf Hitler）便組織了一個「國防委員會」，由戈林（Hermann Göring）爲委員長。戈林的職務很多，最重要的是航空部部長。此外參加的是國家社會主義黨的副領袖赫斯（Rudolf Hess）；經濟部部長馮克（Funk）；內政部部長費利克（Frick）；內閣秘書長拉墨士（Lammers）；陸海空軍總指揮凱特（Keitel）。這個最高機關是有這五個人。但是它能夠「立刻解決政治與軍事方面任何糾紛，發布任何命令」。而最值得注意的是希特拉本人并不參加這個組織，他本人并沒有什麼特殊的職務，時常可以到山間的別墅（Berghof）去休養，俾有充分的時間考慮各方面的大問題。（註五）

以上所舉二個戰時組織的實例，其組織原則是頗不相同的。路易喬治的是政黨的聯合組織，人數極少，而且參加的人大部份不兼任其它繁重的職務。他的用意在令各參加者有充分的時間在集議思慮國防上的各方面的問題。許多研究行政組織的人極推崇這個辦法。張伯倫的則是由一黨組織的，并不企圖發生聯合各黨各派的任務；人數比較多；而參加的也多負有實際責任。因此有人便以爲他們不能有充分的時間來仔細討論國家的大計。希特拉的當然是一黨的，人數雖只有五個，卻在黨政軍三方面都有，而希特拉本人竟不參與。

我國在二十八年所成立的國防最高委員會與這三個戰時的組織都不大相同。戰時的最高統帥是這個機關的委員長，但他是以黨的領袖資格兼任的。參加這個機關的人員相當的多，比較上述三個例子都多，并且都是負有實際政治任務的。但是他們所負的任務有輕重的不同，若干常務委員，如行政院以外的四位院長，三位中央常務委員，均沒有十分繁重的職務，他們可以從長考慮國家的根本大計。在這一點表面上不似英國一九一六年的「戰時內閣」，而實際則有其意味。同時，中國是一個黨治國家，自然沒有英國那時的情形，故全體委員都是中國國民黨的黨員——那個機關自身便是黨的機關。但它是聯合黨政軍三方面的，正像德國的「國防委員會」一樣。這種組織方式值得研究政治制度者的注意。

英國的內閣向來沒有秘書處的設置。路易．喬治的「戰時內閣」首先設了一個內閣秘書處，收効甚宏。

我國以前的國防最高會議，前文說過，是沒有設置獨立的祕書處的。國防最高委員會成立之初，便有祕書廳之設置，組織相當龐大。（註六）中央政治委員會的許多專門委員也仍舊保留。（註七）現在國防最高委員會的工作是集中到常務會議之上的，它的議程非常擁擠。因爲它仍舊是代行中央政治委員會的職權，許多瑣碎的事情仍然要待它來作最後的決定。戰爭期間，許多平時的法律均不能完全適用，許多追加預算草案要通過它，所以它每兩星期才召開一次的常務會議是非常忙碌的。這許多事情大約都已經祕書廳或各專門委員會審核過了，除極少數的例外是沒有多少問題的。同時，蔣委員長後來也不常到會去主持，軍政大計也不一定在這個會議上作最後的決定，故它漸次的也成爲一個黨政軍的聯繫機關。但在法律上它仍然居於最崇高的地位，故它的職務仍然是非常重要的。在上文中，我們曾提及西洋國家的戰時政府制度，然而卻不可以因此而附會國防最高委員會有類於外國的戰時內閣，雖則其間也不無相像的地方。照作戰幾年來的經驗，國防最高委員會最大的作用仍在黨、政、軍三方面的密切聯繫。鑒於過去這三方面脫節的情形，它的聯繫工作自有足多者。然而它的職務因此遂辦了許多與國防沒有直接關係的事情，有的事情極爲瑣碎，它不必如外國的戰時內閣，每天開會一次或二次也是有原因的。但是認爲我國當前最需要一個極崇高隆重的最高機關的論者對於此種現象自不免感覺遺憾。

（註一）以上各節參看王世杰，錢端升，比較憲法（增訂本，舊版），頁六六〇，本節的材料大都根據魯學瀛，調整中央行政機構之初步研究報告書（未發表）。

（註二）二十七年三月一日，因爲政府的組織有所變更，故參加的人物有所更正；至是年六月九日又有修正。

（註三）因爲國防最高委員會委員長有此特權，許多機關在擬定法規時便大都送到該會去核定，以致立法院的職權頗受拘束。三十一年間，中央曾指定了十八位專家研究關於中央行政機構與職權之調整，其中有一項經國民政府訓令施行，與此有關：「（一）國防最高委員會決定之立法原則，立法院如有意見應儘速向國防最高委員會陳述。（二）法律案如無緊急特殊情形及國防最高委員會組織大綱規定之事實，仍應交立法院審議；關於前項緊急或特殊情形之存在，應由提案機關以書面詳述理由，呈由國防最高委員會核定之。（三）國民政府依國防最高委員會決定公布之法令，應令知立法院；立法院對於此項法令毋庸再行審議。」這一個訓令確定了緊急命令權的範圍。

（註四）參看 War Memoirs of David Lloyd George. 關於第一次世界大戰各國戰時政府的組織情形，可參看 Lindsay Rogers, Crisis

Government，及陳之邁，「非常時期的政府」，民族雜誌，第四卷第三期；「戰時政府的組織」，世界學生，第二卷第三期。

（註五）Lindsay Rogers, "National Defense: Plan or Patchwork?" Foreign Affairs, October, 1940.

（註六）國防最高委員會的秘書廳，後來曾縮小組織，以前除秘書長副秘書長外，分設三處及兩室，現在則分爲三組，但副秘書長則在三十一年間增加一人，可以說是委員長的幕僚機關。凡是提出常務委員會的案子，它將決議案照轉出去。不必提出常務委員會的案子則由秘書廳分交主管院辦理。秘書廳有參事若干人，也是以研究特殊問題爲主體的；例行公務則由所設的秘書承辦。

（註七）各專門委員會有所歸併，現有者爲法制、經濟、外交、財政、教育五個專門委員會，其中財政法制二者較忙。且相當重要。現在的人事，除主任委員與副主任委員外，專門委員大都爲各機關的主要幕僚。他們因爲都辦一部份公務的，前因後果，頗爲熟悉，可以說是具有專門委員資格的。較之專從學術做研究而未與實際政治發生干係的辦法，似多便利。

第十一章　行政三聯制的機構

蔣委員長在二十九年間發表了一篇「行政三聯制大綱」的演講。這是中國近代政治上一篇極關重要的文獻。行政三聯制是蔣委員長「十餘年來的經驗及研究所得的結果」，所謂行政三聯制「即是計劃、執行、考核三聯制」，它是三民主義中「萬能政府建立的道理」，亦即是「行政的道理」。根據了這一篇講演的意旨，國防最高委員會便開始實行這個新的制度，而在該會之下設立了（一）中央設計局與（二）黨政工作考核委員會。現在將分段述說這兩個機關的設置及其組織工作的情形。

一　中央設計局

行政三聯制的主要目的在使計劃（設計），執行，與考核各自負其獨立的任務，故首先分設機關——中央設計局是設計的，黨政工作考核委員會是考核的，而黨政軍現有的各機關便是執行的。這三方面雖然分開，但在意義上是有其相互關係的，尤其是三者聯繫上整個的作用極其重要。」所以三聯制的實行不但要分設設計、執行、考核各種機關，各司其事，并且要相互聯繫。這個聯繫的機關就是國防最高委員會。（註一）

中央設計局是在二十九年冬間成立的。依照它的組織大綱的規定它「主持政治經濟建設計劃之設計及審核」。中央設計局設總裁，由國防最高委員會委員長兼任。此外，它設有若干部門：（一）審議會，由總裁遴派七人至九人組織之，開會時以總裁為主席，其職務為審議（1）政治經濟建設計劃及預算；（2）黨政制度機構及重要法規之調整；（3）重要政策之建議。這是依照組織大綱的規定，它的實際情形如何現在無從知悉，因為截至目前為止審議會尚未成立。（二）中央設計局設設計委員若干人，也是由總裁遴派或聘任的。它的名額是沒有定的，大都是現任黨政職務的高級官員及國內各門著名的專家。這個設計委員會誠已經成立

了，開會時由中央設計局的秘書長爲主席。此外并設有專門委員及專員，其職務是「助理設計工作」。就現在已有的而觀，他們除了若干專家外，是各機關中辦理設計工作的高級幹部人員。（三）中央設計局設預算委員會，目的在審議國家預算。現在尚未完全組織成立，（四）中央設計局也有一個秘書處，秘書長一人，副秘書長二人，并有秘書等等。秘書處中最值得注意的是它所設的調查室，是蒐集各項資料以爲各種設計工作的參考的。它內部分成政治、經濟、財政金融等組，時有變動，參加的是設計委員，專門委員等等，分別擔任調查研究的工作。（註二）

照原定的步驟，中央設計局成立之後，許多其它的帶有設計性質的機關即行裁撤而歸併於中央設計局之中。例如預算委員會如果成立了，國防最高委員會的財政專門委員會便可以歸併在內。但因爲該局成立未久，其中若干機構還不曾正式組織，故歸併的計劃也還不曾實施。現在該局所負的是一種特殊的任務，就是編擬幾種大的計劃。其中最值得注意的便是三十年三月間八中全會所通過要編的「黨政三年計劃」。這是一件極重大的事情，八中全會所通過的只是一種「綱要」（此綱要也是中央設計局草擬的），中央設計局便根據這個「綱要」編擬詳細的計劃。在三十年度中，該局是集中了精力來辦理這件事情。其後該局又從事於戰後復員計劃之擬訂。此外，中央設計局也是審核政府各機關各年度施政計劃的機關，自三十一年度起即負起這個責任來。同時，局中的人員也在分別研究各種的問題，如「總理國防十年計劃書」，「總理實業計劃」，分層負責制度，政治制度的調整，縮小省區問題等等，爲數甚多。

中央設計局的主要任務是實行計劃政治。照蔣委員長的講演，「政治的設計之中，可以分作三大部分的設計：第一種是行政的設計，第二種是經濟的設計，第三種是國防的設計，這三種設計的性質是有區別的」。行政的設計與經濟的設計不同的地方是「經濟計劃是以經濟事業爲對象，是具體的，直接辦理的，有數目字的，其成敗立刻可以表現出來」，而行政計劃，「一則行政部門的種類太多，二則要經過各級政府的努力方能夠在人民身上表現出來，所以比較經濟計劃繁雜得多」，因此「其成敗就不容易立刻表現出來」。但是中央設

計局的任務卻是兼及兩種設計的，「我們目前要從事於各級行政的改造的設計，應與經濟的設計同時幷進，以爲實施計劃政治與計劃經濟的基礎……我們的設計，要從行政與經濟各部門同時來做，可以說經濟的與行政的設計同時幷行的。」至於軍事計劃是「以國防需要爲主」，它與行政計劃不同。行政計劃應當以量入爲出爲原則，有多少財源擬多大的計劃，以計劃來配合預算，軍事計劃則是以預算來配合計劃的，「不能受普通理財原則之限制，要作量出爲入的打算」。

從這一點看來，除了軍事計劃以外，計劃與預算是要相互配合的。設置中央設計局的提案上也有「由中央設計局主持預算之審定，使計劃與預算不致分離」的說明。中央設計局中因此也有預算委員會之設置。這一點是非常重要的。

在政治上軌道的國家之中，每一年度的預算就是每一年度的行政計劃。政府辦事情是一定要用金錢的；要辦一件事情就得準備一筆經費，沒有這筆經費不能辦這件事情……凡是列在預算內的事情都是有經費來辦的事情。這樣使得計劃與預算打成一片，也可以說是一件事情的兩方面……中國目前政治的計劃……是計劃與預算不相銜接的，寫在計劃中的項目不一定能辦，也不一定就辦；在預算以外仍然有許多幷不一定必要的開支。（註三）

中央設計局使得計劃與預算聯成一氣是非常重要的。這是矯正當前弊端一種最重要的設施。將來它的預算委員會成立了，這個基本原理便可以獲得貫徹。我國今後要實行計劃政治，蔣委員長下面一段話是根本之圖：

> 現在有許多主管官不明白這個道理，往往先把計劃給我批示，幷不附列預算，這種辦法有兩種毛病，第一種是其計劃也許是對的，但是一時無此財力人力去舉辦，而又不去想出分期辦理的辦法，使我要爲他們重新考慮，多一道麻煩，或者我稍爲疏忽，先行批准計劃，然後他們才將預算送來，設或預算太大，便不能實施，或者使我前後批文不能相同，這都是中國主管官不守常規不懂計劃與預算聯繫的原理。第二種毛病，就是在不知預算與計劃均有年度的限制的。這一星期送一計劃，下一個月送一計劃，小則破壞預算與計劃的

完整性，大則缺乏全盤的考慮，即所謂整個計劃無法製成。這種事情，用於臨時發生的事件則可，通常如此，則是不明白計劃完整性的所致。這實在不可以爲法。（註四）

二　黨政工作考核委員會

由行政三聯制所新設的機關，除中央設計局外，還有黨政工作考核委員會。依照黨政工作考核委員會組織大綱，該會設置之目的是「考察核定設計方案之實施進度，并執行黨政機關工作經費人事之考核。」它的具體職掌則爲：（一）中央及各省黨務機關工作成績之考核；（二）中央各院部會及各省行政機關工作之考核；（三）核定設計方案實施進度之考核；（四）現行法令實施利弊之考核，（五）經濟建設事業之考核；（六）各機關經費人事之考核。後來該會成立後，（註五）又決定了一種黨政工作考核辦法，其中規定考核的工作分爲政務考核及事務考核兩類。所謂政務考核是「根據既定政策考核某種事業整個之成敗」。所謂事務考核則分爲三項：（一）工作考核，是根據工作計劃考核其進展程度及實際効果；（二）經費考核，是根據預算決算考核其經費支用在工作上是否發生預期之効能；（三）人事考核，是根據組織法令考核其人員支配是否適當并能否符合分層負責制之精神。

黨政工作考核委員會設委員長一人，副委員長二人，（註六）由國防最高委員會推定。委員共爲十一人，其中八人是當然委員，即五院院長，中央執行委員會祕書長，中央監察委員會祕書長，及國防最高委員會祕書長；此外尚有委員三人，是由國防最高委員會聘任的。該會也設有祕書處，有祕書長一人，（註七）和祕書及其他職員。通常考核的工作是分開兩組來辦的，其一是黨務組，掌理黨務部份考核工作之計劃審核，編製調查等事項；其一是政務組，掌理行政經濟建設部份考核工作之計劃審核編製調查等事項。這兩個組每組都設有正副主任，并配置若干專員，都是由各有關的主管機關的高級人員兼任的。此外該會并有工作考察團，每年到中央及地方機關去實地考察。各組及各團考察的結果是由會送到國防最高委員會核辦的。

黨政考核工作，除了上述的直接考核之外，最大的部份是根據中央及各省市黨政機關每年的工作報告來加以考核。這種報告是非常繁多的，該會的用意便是切實的予以審核，兼以實地的考察，以窺見政治設施的實況。

現在這種新的制度方始進行，其實際的情況與効果還不易看得出來。我們此時所能做到的是研究這種制度剏設的用意。關於這一點可以從剏設這種制度的蔣委員長的兩篇演講中去探討。（註八）在考核方面，也與在設計方面一樣，「行政的考核與軍事的考核或經濟工商事業的考核有不同的地方」，因為「軍事經濟工商的考核，客觀事實甚為明顯，因之成敗優劣亦容易發現」，而「行政考核內容甚為複雜」，而其具體的方法則為「分級考核」的辦法。照後來黨政工作考核委員會的黨政工作考核辦法的規定，其分級的情形是：（一）縣市所屬的黨政機關年度政績由其上級直轄之縣市黨政機關考核；（二）縣市黨政機關則由省黨政機關考核；（三）省黨政機關由中央黨政機關考核，並將考核結果送國防最高委員會交黨政工作考核委員會「覆核」；（四）中央黨政機關則黨部的由中央黨務機關考核，政府的送主管院考核，然後由國防最高委員會交黨政工作考核委員會「綜核」。

凡此種種的考核工作，內容都非常繁複，因為它的對象包括了工作，經費與人事的三方面，在黨政工作考核委員會開首次會議之時，蔣委員長在開始的訓詞中特別指出這一點來，而認定：

> 本會今後施行考核，應以考核各機關之「工作」為中心，至對於「經費」與「人事」兩項，目前仍應責成原有機關如監察院審計部及考試院銓敘部與軍政方面之銓敘廳等，（註九）依其固有職權而辦理。……在「工作考核」中，我們更要斟酌實際情形，就各部門工作之中，選擇幾項最重要的，集中去考核。為達此目的，考核工作又必須與中央設計局聯絡起來，以中央設計局自身作成之設計方案，和中央設計局所匯集的各機關設計方案，連同各機關已奉核定之工作計劃作為考核工作的基礎，選擇其中最重要的中心工作，拿來考核。

由此而知黨政工作考核委員會的工作在初是不如它的組織大綱所定的範圍的。這種「由簡入繁」的步驟是該會「工作必循的途徑」。同時亦可見中央設計局與黨政工作考核委員會的任務現在還在開始推展的階段。

自從「行政三聯制大綱」演講發表，中央設計局及黨政工作考核委員會成立以來，社會對於此一制度之推行寄以很大的期望。將委員長認為「我們黨政工作之不能進步有兩個最主要的原因」：

第一，是由於過去我們每興辦一種事業，沒有具體的計劃……就全盤的工作來看，更是缺乏整個計劃……

第二，是由於過去我們對一切黨務政治工作沒有考核，或雖有考核亦是陽奉陰違，毫不實在……

以上兩點，就是我們過去一切黨務政治不能進步乃至於腐敗落後最大的缺陷……所以中央這次纔有中央設計局與黨政工作考核委員會兩個機關的成立……這兩個機關成立以後，對於今後黨務與政治，實負有起死回生的責任，而今後黨國之安危與革命之成敗，亦全繫於這兩個機關之能否發揮功效與盡其職責以為斷。

行政三聯制的規制是我們政治制度上一樁重大的事情，這兩個機關又負有這樣重大的使命，現在雖然開始未久，成效尚未彰明，如果運用得宜是一定能夠收到極大効果的。至於執行機構及其它方面的改善，當亦為行政三聯制的重要部門，將來再分章述說。

(註一)國防最高委員會在初成立時，在秘書廳內曾有設計委員會之組織，由其中的參事擔任設計委員，但旋裁撤。

(註二)「我們過去一般機關最大的毛病，就是在成立之初，預先擬定一個極龐大的工作計劃，幾乎一切工作都要同時開始，而結果往往三年五年，還沒有一點結果，所以機關愈多，事業愈敝，而國家的損失也就愈大。我們中央設計局成立未久，必須力矯此弊，特別要注意我們本身工作的集中，切不可分歧散漫……」蔣總裁，「中央設計局之使命及其工作要領」。

(註三)陳之邁，中國中的幾個問題，第一章。

(註四)以上所引數節，除註明出處者外均見「行政三聯制大綱」。

(註五)該局係在民國二十九年十二月一日成立。

（註六）原來只有副委員長一人，嗣增一人。

（註七）原設主任祕書，嗣改爲祕書長。

（註八）「行政三聯制大綱」和「黨政考核之責任與工作要旨」。

（註九）銓敍廳爲軍事委員會中的一部份，主管軍事機關的人事行政。

第三編　國民政府

第十二章　五權憲法的理論

一　三權學說的理論

中國當前政治制度的基本組織原理是孫中山先生所發明的五權憲法，同時中國現在是一個三民主義的國家。五權憲法的理論是三民主義的一個部份，我們如欲明瞭五權憲法精義之所在，我們不得不從三民主義的政治理論講起。換言之，離開了三民主義我們無由澈底了解五權憲法的根本精神。這是極關重要的一個出發點。同時，五權憲法的理論是今日中國政府組織的根本原則，尤值得詳加剖析。

一個國家獨立生存於國際社會中一定要有它的「立國精神」，這個「立國精神」，規定國家的類型。大別講來，當今世界的重要國家，就其「立國精神」可以區別為四個類型：第一，自由主義的國家，如英國、美國；第二，蘇維埃共產主義的國家，即蘇聯；第三，法西斯主義的國家，如德國、意大利、日本；第四，三民主義的國家，即中國。這四個類型的國家各具有不同的「立國精神」，它們的政制組織和一切典章法度都不是一樣的。（註一）

三民主義國家建設的理論根據於孫中山先生的遺教及國民政府成立後政治上的各種措施。依照三民主義的理論，「國家的責任是設立政府為人民謀幸福」。所以在三民主義國家中，政府的責任是積極的，其設立的作用在「為人民謀幸福」。這在短短的一句話中我們得到了瞭解現代中國政治的鎖鑰。

在西洋歷史中，十八至十九世紀中是自由主義洶湧澎湃的時期。所謂自由主義國家在此時期中相繼興起，

而以英美兩國爲其領導，一時頗有席捲世界的趨勢。自由主義在經濟方面的意義是現在所謂經典派的經濟學說，主張充分給予人民以發展其經濟的自由，政府不加以干涉。卽國家與國家間的貿易也採自由貿易政策，不以關稅的壁壘阻礙貿易的流通。經典派的經濟學者認爲如此做法可以達到人類普遍的充裕與繁榮。因爲他們主張政府不干涉人民的自由，在政治方面，自由主義的表現是一方面實行民主政治，使愛自由的人民產生政府，以企其不致箝制侵犯人民的自由，一方面則用各種的方法減削政府的力量，使得有意爲惡的政府也無從爲惡。自由主義者極力提倡政府應當尊重保障人民的自由，製造一種反對政府箝制侵犯人民自由的空氣，一方面則用各種方法使得政府不能箝制侵犯人民的自由。自由主義者在第一方面的努力所得的結果是西洋十八至十九世紀的政治思想。他們在第二方面努力的結果是許多「人民權利宣言」（如一七七六年的美國「獨立宣言」，一七八九年法國的「人民及公民權利宣言」），和許多憲法中保障人民權利的條款（如美國的憲法前十條修正案）。這些都是人類奮鬪自由歷史上劃時代的文獻。同時，法國的政治思想家孟特斯鳩（Charles de Secondat de Montesquieu）更樹立了一種政治制度的組織型式，使得人民的自由可以獲得最妥切的保障，亦卽是使得政府絕對沒有方法來箝制侵犯人民的自由。孟特斯鳩的樹制就是三權分立的政制。

孟特斯鳩政治思想的出發點是認定自由爲人類最高的幸福，他的目的在尋覓促進人類幸福——自由——最妥當可靠的具體方案。他認定政府是最容易侵犯到人民的自由的，卽使政府是由人民選舉而來的，他仍然擔心，因爲「享有權力的人一定會濫用他所享有的權力」。他的方案是不特要使得政府的權力縮小到最低限度，抑且使政府在運用這僅有的權力時也固守其範圍，不致濫用。達到這個目的最好的方法是將政府的權力分成三個部門，行政、立法、司法。這三種權力不但應當由三個不同的機關來行使，並且應當由三組不同的人來執掌。爭權奪利既被認定爲從事於政治者的天性，這三個機關的主持者必定是彼此看管，不許其它機關越權。三個機關彼此牽制，彼此均衡，便不致集中力量來侵犯人民的自由了。政府沒有方法來侵犯人民的自由，人民自由因而可以獲得了妥當可靠的保障。（註二）

二　三民主義的自由論

三民主義不是自由主義。這是極顯而易見的。三民主義國家中的政府是「為人民謀幸福」而設立的，它不以消極無為保障自由為已足。所謂「為人民謀幸福」的國家觀念與英美等國二十世紀所倡行的所謂「社會福利國家觀念」相近似（英美等國在二十世紀後也放棄了傳統的自由主義而使國家為社會服務，為社會謀福利），（註三）但其實質則是迥異其趣的。我們不可斷章取義而忽略了或誤解了根本。

首先我們研究在三民主義理論的體系當中，自由佔據一個什麼樣的地位。孫中山先生在民權主義的講演中說得非常透切，他認定中國往時的政體雖為專制政體，但人民卻并不缺乏自由。「外國革命的方法是爭自由，中國革命便不能說是爭自由」。中西的革命在這一點上有根本的差異，因為「中國自古以來，雖無自由之名，而確有自由之實，且極其充分」。中國的人民「因為自由太多，沒有團體，沒有抵抗力，成一片散沙」，所以國民革命的目的是將中國的人民團結起來。「我們的革命主義便是集合起來的士敏士，能夠把四萬萬人都用革命主義集合起來成一個大團體」。在這個大團體中，「個人不可太過自由，國家要得完全自由；到了國家能夠行動自由，中國便是強盛國家，要這樣做去，便要大家犧牲自由」。（註四）從此看來，中國革命的目的不是以爭取個人自由為主體，而是以爭取國家的自由為其最大的目標。「總理遺囑」上說：「余致力國民革命，凡四十年，其目的在求中國之自由平等」。這也可以看出爭取國家的自由是孫先生革命的目的。

這一個理論後來經過許多人的闡揚，已成一致的定論。所謂爭取國家的自由最重要的命題是解除帝國主義加在中國國家身上的層層枷鎖，其具體表現的方法在初是廢除不平等條約，在今日則是抗戰。帝國主義是侵犯了中國國家的自由的，故必須予以打倒，國家才能達自由的境界。這一意義在抗戰期間表現得最清楚。「國民精神總動員綱領」上說：

吾國民今日，無關智愚，皆已痛切感覺，在民族生存受盡威脅之情形下，任何個人與事業均末由保其安

全。敵人之欲消滅我民族意識，拆散我民族團結，始則斷切而分割之，繼必奴辱而澌滅之，其野心毒計已日益明顯。故鞏固我民族生存應先於一切。然民族生活之最高體系為國家，無國家則民族生活不能維持與發展。失國之民族，如猶太人，任人宰割，何等悲慘！則鞏固國家尤應先於一切。是吾人今日必須認定，國家至上，民族至上，國家民族之利益，應高於一切。在國家民族之前，應犧牲一切私心、私見、私利、私益，乃至犧牲個人之自由與生命，亦非所恤。（註五）

這種的理論，絕非傳統自由主義的理論，是顯而易見的。傳統自由主義者認為「不自由，毋寧死」。亞當・斯美士（Adam Smith）經濟學說的出發點是「經濟人」的「光明的自利心」。而三民主義者的見解則是要在國家民族之前犧牲一切的「私」，犧牲個人之自由與生命。

雖然，三民主義者也是篤愛自由的。孫中山先生曾將自由之於人類比作空氣之於人類，或水之於魚類，無之則是窒息而死的。（註六）他對於憲法的定義是：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也」。（註七）民權主義說明中國的人民在憲政時期當中，有四種政權，即選舉權，罷免權，創制權，複決權。這種權力之享有充分證明中國的人民是享受自由的，其政治上的自由實淩駕傳統的自由主義國家之上。不過在革命的過程中，國家民族的自由佔着優先的地位，因為「民族主義是提倡國家的自由的」。然而三民主義所提倡的自由，與傳統自由主義者所提倡的自由，是不相同的：三民主義終非自由主義。

三　三民主義的政府論

從國家的目的來說，三民主義的國家是積極的。從政府施政的對象來說，三民主義國家的政府是「為人民謀幸福」的。（註八）這兩個觀念與傳統自由主義的概念均是絕不相同的。但不同之點初不在此一點而已。「民權主義的最大特色還在『權』與『能』的正確劃分，使政府有充分的能來為人民服務，而人民又有充分的權來節制政府」。（註九）這個權能劃分的理論是民權主義的精義所在。

想做成新國家是要把國家的政治大權分開成兩個，一個是政權。要把這個大權完全交到人民的手內，要人民有充分的政權可以直接去管理國事。這個政權便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量治理全國事務。這個治權便是政府權。（註一〇）

根據於這個權能劃分的理論，人民固然享有充分的政權，但政府也是有「大權」的，政府是「有很大的力量治理全國事務」的。孫中山先生分析歐美各國的政治情況（孫先生的時代正是自由主義瀰漫全世界的時代，故其分析的對象也是以自由主義的政治情況爲主體，但當時也有非自由主義的國家，例如俾士麥的德國），而發現「在民權發達的國家多數的政府都是弄到無能的；民權不發達的國家，政府多是有能的」。（註一一）對於這種現象他認爲是不妥當的，故發爲權能劃分的理論以救濟之。

民權發達是中國必循的途徑。但是民權發達的結果卻產生了無能的政府。傳統的自由主義者希望政府無能，以求自由的充分保障。三民主義者卻不希望政府無能。他所蘄求的是一個「萬能的政府」。三民主義者認爲：

民國的政府官吏……只要他們是有本領，忠心爲國家做事，我們（指人民）就應該把國家的大權（即指治權而言）付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快。（註一二）

所以政府是要「發生無限的威力」，是一個「萬能的政府」。傳統的自由主義者需要的是一個無能的政府，而三民主義者則需要一個萬能的政府。民族主義的實行，求中國的自由平等，解除帝國主義的桎梏，一個有無限威力的萬能政府是必須的。民生主義的實行，「節制資本」，「平均地權」，也需要一個無限威力的萬能政府。（註一三）政府必須有權「國家才可以進步，進步才是很快」，政府才可以積極的「爲人民謀幸福」。

然而傳統自由主義者之所以恐懼政府有權是求取自由妥切的保障。三民主義者也是篤愛自由的，主張政府萬能豈非危害了自由？孫中山先生解答這個疑難是一方面授政府以治權，一方面卻由人民保留着四種政權。他

說歐美的人民「最怕的是得到了一個萬能政府，人民沒有方法去節制他」。因為他們沒有方法去節制他，所以多方限制政府的權力，以致「在民族發達的國家多數的政府都是弄到無能的」。但是依照權能區分的原理，政府儘管有治權，人民卻享有四種政權。「四個民權就可以說是機器上的四個節制，有了這四個節制便可以管理那架機器的動靜……人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理，政府的一動一靜，人民隨時都是可以指揮的」。(註一四)因為有了四種政權在人民手裏，便不如傳統自由主義者那樣主張政府無能，而可以讓政府成為一個萬能政府，以達成三民主義的實現。這一點是三民主義與傳統自由主義根本不同的地方，由這個根本不同，故傳統自由主義下所產生的三權憲法理論與三民主義下所產生的五權憲法理論是不能相提並論的。

四　三權憲法與五權憲法的根本差異

五權憲法的理論是孫中山先生很早便已發明了的。他首次揭櫫此理論遠在光緒乙巳年（一九〇五年）。(註一五)但是這種理論卻是成立於那時以前。民國十年十二月，他已經說到這種理論是「三十年前所主倡」的，(註一六)可見當在一八九〇年前後。後來他屢次闡發這種理論。他所著的「國家建設」一書中便包括有五權憲法的部份，但此書稿後來未及刊行即遭喪失。(註一七)現在所存的有三種演講錄：（一）民國十年七月在中國國民黨特設辦事處之演講；（二）民國十二年三月在廣東教育會的演講；（三）民國十三年民權主義六講。同時，王寵惠氏在當時曾與他反覆討論這個問題，也有所紀述。(註一八)從這三篇講辭中可以發現孫先生對於五權憲法的理論始終只限於原則，而未涉及具體的方案。王寵惠氏紀述孫先生的意見，以為：

先須贊成原則，至於施行方面，儘可別想辦法，不應先從辦法上着想，然後贊成原則。所謂先須贊成原則者，取其原則的一種創制，則至實行時，自可制定一種特別辦法，以符原則。若為詳細辦法所囿，則對於原則必難了解。

然則何謂五權憲法之原則呢？首先應行說明的是五權憲法是實現三民主義的政府所取的形式。三民主義的目的是使中國成爲一個富強的國家，五權的政府卽爲使中國國家富強的一個方法。「我們要想把中國弄成一個富強的國家，……這個方法就是實行五權憲法」。(註一九)五權憲法所要創造的是一個有威力的萬能政府。

在上文我們曾說，孟特斯鳩欲使政府無能故創爲三權的學說。五權憲法則要造成一個萬能的政府。三權學說的精義在使權與權間互相牽制均衡，以期政府無能。因此五權憲法的精義，既要造成萬能的政府，是不使權與權間互相牽制均衡的。這一點是對於五權憲法的根本認識。以前許多論政治的人，時常將孟特斯鳩的三權學說與孫中山先生的五權憲法理論相互比較，認定這兩種理論學說在根本上是相同的，其異點僅在加入了考試和監察二權而已。這種說法似乎是對於五權憲法缺乏根本的認識。我們再重復來說一遍：三權學說的目的在產生一個無能的政府，五權憲法的目的則在將權與能分立之後，予政府以全部之能，使其成爲一個具有無限威力的萬能政府；三權學說的行政、立法、司法三權分立以後更要使其相互牽制均衡，而五權憲法的行政、立法、司法、考試，監察五權分立以後不使其發生相互牽制均衡的作用。五權憲法制度下是無所謂牽制均衡的，有之則在政權與治權間之均衡。

在政治學中講分權有兩種講法：其一是所謂分權制衡的學說，用意在分權以利制衡，在減少政府的權力至最低限度，使其不能發揮威力，從而保障人民的自由；其二是對於政府的權力作分類的研究，承認政府應具無限的威力，根據職能的原理將其爲科學的劃分，每一種權使其由一種機關行使，以專責成，以達到分工合作，藉使政府的能可以發揮高度的效用。五權憲法既然主張成立萬能的政府，五權的劃分當是指後一種說法而言。換言之，孫中山先生倡說五權的用意是認定政府的權可以分成五種，這五種權的性質是不同的，故應分由五個機關分別行使，如此才能夠使得政府的「能」充分發揮。這個用意同普通一個部分成若干司，和一個省政府分成若干廳是如出一轍的。一個部的司，或一個省政府的廳之間絕對沒有互相制衡的作用存乎其中。行使五種治權的五院自然也是不發生制衡作用的。明瞭此點然後五權憲法政府的設計與運用才走上正確的道路。

（註二〇）

但是在五權憲法的理論當中，也不是完全沒有制衡的色彩，而且制衡的色彩甚爲濃厚。但制衡之作用，在五權憲法理論中，不發生於五種治權之間（如三權學說制衡作用之發生於三權之間），而發生於政權與治權之間。孫中山先生認爲「政治之中包含有兩個力量，一個是政權，一個是治權，這兩個力量，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。」政府自身是有力量來治理人民的，但是人民不必恐懼政府有此大力量，因爲人民自身也是有「管理政府的力量」，他們有方法來節制政府，「便不怕政府到了萬能沒有力量來管理」。在這種場合下「政府的威力可以發展，人民的制力也可以擴充」。（註二一）由此觀之，人民的權與政府的權實在是不斷地在一種均衡狀態之下，這裏自然也有一種均衡的作用。我們也可以稱之爲一種新制衡的原理，與孟特斯鳩的制衡原理，縱無所謂優劣之分，卻必然有性質之別。（註二二）

五　考試監察二權之獨立行使

五權的理論是認定行政、立法、司法三權之外，應有考試及監察二權。孫中山先生於研究各國政治之後，認爲政府職權的劃分不應如西洋若干國家一樣，以考試官吏之權附屬於行政權，亦不應以監察糾彈官吏之權附屬於立法權，故主張使考試權與監察權離開行政權及立法權，併列而爲五種治權。此種創制無疑是鑒於在我國歷史上，專制的君主雖一身而兼有行政、立法、司法三權，但考試與監察權也不是附屬於君權之內的，歷代施行以來，成效甚彰，實有予以保留及發揮光大之必要。因此他擬立五權憲法的理論，是集合中外古今的一種新的制度，「可謂破天荒的政體」。（註二三）至於考試權何以宜離開行政權獨立行使，彈劾權何以宜離開立法權獨立行使，孫先生在民權主義演講及五權憲法演講中指示甚詳，此處似不必廣爲徵引。蔣總裁在一篇演講中指出：

我們五權憲法的精神與特點就在於他不同於一般的三權憲法，就在於他有考試與監察兩種權能……這個

道理，如再從政治的根本要件來看，就更可以明瞭。政治的根本要件，一爲人事，一爲經費，人事要辦理完善，就要實行公平嚴正的考銓，這是屬於考試院的範圍。經費要使用得當，就要實施精確合法的審計，這是屬於監察院的範圍。固然監察院也要監察人事，但審計工作實在是他職權範圍內主要的部門。現代任何國家與政府，都不能缺少這兩個施政要件，亦就不能缺少這兩個政治權能，否則……那個國家的政治就不能上軌道……總理有見及此，所以特別參酌先進各國的三權憲法，採取我國歷代特有的成規，將考試與監察兩權從行政與立法權裏面抽出來，發明五權憲法，以爲建設國家，實行主義的利器。（註二四）

本書既以研究中國政府爲題，其主要對象當爲五權的制度，以後各編再爲詳細分析說明。

（註一）關於這個問題參看陳之邁，政治學，第五、六、七、八各章。意大利在第二次世界大戰中投降後，法西斯主義的首創者可說已經消滅。

（註二）以上一節的參考書實在太多，無從一一列舉。這一節是十八至十九世紀西洋自由主義思想的一段簡述，凡是有關西洋政治思想史理論的書籍均與此有關。陳之邁，前書，第五章對此說得比較詳細。

（註三）關於此一觀念，西洋書籍中討論甚多，參看 Herman Finer-The Theory and Proctice of Modern Government, Vol. I, Part II, chs. iii—iv.

（註四）以上所引各語，見民權主義第二講，及五權憲法演講。

（註五）蔣委員長以國民參政會議長的資格，所發表的一篇演講也說：「我們必須……建立我國家民族整個的自由，使國家民族獲得真正的自由……我們同人都能犧牲個人的自由與小我的成見，來奠立真正民主的基礎……民主政治所賦予人民的自由，必須是不妨害公共利益，不違背國家法律的自由。」「民主政治建設之途徑」，第一屆國民參政會第三次大會休會致辭。

（註六）「五權憲法演講」。

（註七）吳宗慈，中華民國憲法史，孫序。

（註八）這個概念與西洋近代學者所倡說的 Positive State，以別於傳統自由主義者所主張的 Negative State，差相近似。說見 Harold J. Laski, The State in Theory and Practice, Democracy in Crisis 等著作。

（註九）黨員須知。此一文獻可以作爲關於三民主義的一個權威的解釋。

（註一〇）民權主義第六講。

（註一一）同上，第五講。

（註一二）同上。

（註一三）關於這個論點，陳之邁，中國政制建設的理論，第六章，述說較詳。

（註一四）民權主義，第六講。

（註一五）「及乎乙巳，余重至歐洲，則其地之留學生已多數贊成革命。余於是揭櫫生平所懷抱之三民主義五權憲法以為號召，而中國同盟會於以成」。總理全集，第一集，頁九二〇。

（註一六）黃花崗烈士事略序，同上，頁一〇五四。

（註一七）同上，頁一〇四一。

（註一八）王寵惠氏據所見到的共發表過三篇文章研究五權憲法的理論：（一）「研究五權制度略述」，載上海民國日報國慶增刊；（二）五權憲法，在中央訓練團黨政訓練班的演講，刊為小冊散發；（三）「五權憲法之研究」，載訓練月刊第三卷第四期。此三文以最後一篇為最詳盡。

（註一九）五權憲法演講。

（註二〇）關於這個問題，將三權憲法與五權憲法相提并論的著作實汗牛充棟。對於此種附會的看法，在著者所作一書予以徹底一陣之函，中國政治建設的理論）。近來見到夏勒氏所作一文亦力言此點。夏氏說：「一般政論家常常拿三權憲法與五權憲法相較，以為三權與五權不能相提并論，彼此大有區別，因為五權憲制，實在是政府職務分類的分工合作，使他充分地發揮『能』的作用，而不在乃相防阻與均衡。見其所著「憲草與權能劃分」，中華法學雜誌，憲政問題專號，三十年三月三十一日出版。

（註二一）以上均見民權主義第六講。

（註二二）蔣總裁解釋五權憲法，亦指明權能之間有制衡的作用。見「政治建設之要義」，「總理遺教六講」。

（註二三）總理遺教，「祝民報紀元節演講辭」。

（註二四）「當前建國要務與五權制度實施之要領」訓詞。

第十三章　國民政府組織的沿革

一　名稱釋義

「國民政府」這個名詞，在通常用法上，有三種不同的涵義，範圍各異。第一種涵義是指中國現在的政府，以別於以前的政府。現在的政府在民國十四年七月一日成立於廣州。自從民國六年，孫中山先生所領導的國民黨（中華革命黨）即在廣州成立政府與北京的政府立於對抗的地位。十四年三月孫先生逝世，當時的大元帥制遂被廢棄，而改稱國民政府，制定中華民國國民政府組織法以爲依據。民國十七年北伐軍事完成，國民政府奠都南京，統一全國，北京政府遂歸消滅。我們用國民政府這個名稱有時即是指十四年以後，尤其是十七年以後，中國的政府而言，以示別於以前的北京爲首都的政府。這是此一名詞的一種用法。

這個名詞第二種涵義是指現在的中央政府全部而言的。訓政時期約法第三十二條規定「行政、立法、司法、考試、監察五種治權由國民政府行使之」。此處所用「國民政府」字樣指全部中央政府而言。國民政府組織法即是我國中央政府的組織法。

第三種涵義範圍更狹，即指國民政府主席，國民政府委員會，和文官處，參軍處，主計處而言。這幾個機關辦公處所稱爲「國民政府」。如果我們說：「國民政府比從前的政府進步多了」，這是第一種涵義。如果說：「這是國民政府的命令」，這是第二種涵義。如果說：「我在國民政府開會」，那是第三種涵義，這三種不同的用法表示三種不同的涵義。

從另一種意義「國民政府」指訓政時期黨治下的政府而言的。一個國家有它的政府，這個政府無須再有形容辭，因爲它是這個國家唯一的政府，以前的政府已經消滅，自無須再用特別的名詞來示區別。這本是各國的

通例。但是訓政時期是一個過渡的時期，黨治也是暫時的制度，所以特予標明爲「國民政府」。在憲政時期中中國的政府便不須再有形容辭。二十五年五月五日所宣布的中華民國憲法草案上便已沒有「國民政府」這個名稱，可爲此說之佐證。

二　國民政府的前身

國民政府，上文說過，成立於十四年七月一日。先是民國元年的國會，自經袁世凱與黎元洪兩度解散，國民黨的國會議員紛紛南下，在上海企圖恢復，作種種活動。當時南方領袖孫中山先生對於國會表示擁護，請國會議員到廣州集會。六年八月，到粵的國會議員有一百五十餘人，因不足法定人數，只能召開非常會議。那時「國會非法解散，所有私意改造不依法定手續成立之政府，萬不能承認」，因此「自國會非法解散，中更復辟之變，民國已無依法成立之政府」，因此遂決定在粵組織政府。（註一）六年八月三十日，通過軍政府組織大綱十三條，設大元帥一人，元帥二人，并設財政、外交、內務、陸軍、海軍、交通等六部。非常會議在六年九月一日選舉孫先生爲大元帥。這是第一次在南方成立之政府。

此次軍政府自始不能取得軍人的合作，所謂「軍政府有政府而無軍，軍閥有軍而無政府」，許多人均不能到職。六年十一月間，西南的軍人漸現聯合的徵象，軍政府亦曾一度改組，至七年四月改組之議漸次成熟。此次改組的動機既在求各方的聯合，故由大元帥制改爲合議制，由非常會議制定中華民國聯合政府組織大綱，設七人爲總裁，并以一人爲主席總裁。這是西南實力派人物的聯合，若從政治制度而言，則爲中國實行合議制的嚆矢，雖則主席總裁仍有首領制的意味。

然而此種局面并不能長久維持。參加此次聯合的西南各省人物相繼發生變故，故軍政府的勢力只能及廣東一省，孫先生也不曾親自參加，只以代表出席，八年八月并電請辭職，國會非常會議只有改組軍政府之擬議，九年六月且不足法定人數。此種局面自無法維持，故九年秋間，孫先生向非常會議提議，將總裁合議制的

軍政府取消，設立正式政府，選擧總統。十年四月七日，非常會議制定中華民國政府組織大綱，以二百十三票之大多數選擧孫先生爲大總統，五月五日在廣州就職，嗣卽依次成立六部。不幸這次政府又因陳烱明的叛變而終。

陳亂敉平後，秩序仍頗紛亂，喧嚷一時之裁兵既無由實現，遂只有組織一個統率的機關，統率這些複雜的部隊。此次所組織的稱大本營，以孫先生爲大元帥，於十二年三月二日組織告成，內分內政、外交、財政、建設四部，法制及審計二局，祕書及參謀二處，此外還設有金庫一所。

以上所述四次的政府，卽六年的軍政府，七年總裁制的軍政府（或稱聯合政府），十年的中華民國政府，十二年的大本營，均可認爲國民政府的前身。那時雖因種種原因不及成功，但幾次的醞釀與試驗實奠定了日後國民革命及國民政府的基礎。

三　國民政府之成立

民國十三年一月，中國國民黨第一次全國代表大會開會出席代表林森卽提出「組織國民政府案」，擬將當時的大本營改爲國民政府，當經一致決議通過。但當時在廣東的小軍閥尚未完全肅淸，大本營制度比較易於策應，故在孫先生於十三年一月離粵取道日本北上之時，大本營制仍舊保持，而由胡漢民氏代行大元帥職權。

孫先生不幸在十四年三月十二日於北京逝世，情勢爲之驟變，「組織國民政府案」必須立刻付諸實施。但是廣東那時的情形仍然不好。（註二）十四年六月，在廣州的中央執行委員會議決了一個嚴重的決議案，大意以爲欲整頓中國必先整頓廣東；而整頓廣東又必須整頓軍事，故先得從削平小軍閥入手，同年六月，情勢好轉，六月十四日中央執行委員會政治委員會第十四次會議遂決議改組大元帥府，創立國民政府，幷且決議政府組織大綱六項：

一、設置國民政府，掌理關於全國之政務，以委員若干人組織會議，幷於委員中推定常駐委員五人，處理日常政務，幷設政軍各部，每部設部長一人，以委員兼任，如將來有添部之必要，經委員會議決行之。

一、設置軍事委員會，以委員若干人組織會議，幷於委員中推定一人爲主席，凡關於軍事之命令，由軍事委員會主席及軍政部長署名，在軍事委員會內，設軍需等處，分掌職務。

一、設置監察部，以委員若干人組織之，監察政府各種機關官吏之行動，及考核款項之收支狀況。

一、設置懲罰院，以委員若干人組織之，專治官吏之貪贓不法及不服從政府命令者。

一、設置省政府，掌理全省政務，分爲內政、外交、財政等廳，每廳設廳長一人，幷由各廳長聯席會議推定主席一人，

一：設置市政委員會，在現在職業集團、農會、工會、商會、教育會、自由職業團體中，各保委員三人，合十八人，以組織市政委員會，幷任命委員長一人爲市政委員會主席，設置財政、工務、公安、教育、衛生五局，每局委局長一人。

根據此一決議，政治會議遂卽通過「國民政府組織令」，嗣又改爲國民政府組織法，經中執會通過。此爲第一次的國民政府組織法，於民國十四年七月一日施行，國民政府於同日發表宣言，正式成立。（註三）

四　組織法的內容

民國十四年七月一日的國民政府組織法幷不完全與上述政府組織大綱六條相同。茲爲便利起見，分析其內容如下：

（一）此次組織法是由中國國民黨中央執行委員會制定的，其中鮮明標出黨治的原則，第一條說「國民政府受中國國民黨指導監督掌理全國政務」。此中的意義本書前面已加剖析。

（一）此次組織法所定的政制採合議制。國民政府成立宣言上說：「先大元帥逝世之後，全國政治上，軍事上喪失了唯一統率指導者」，故不能不採合議制。「第二次全國代表大會政治報告」內說：

自去年（十四年）一月二十六日，總理入協和醫院以後，在北京開過一次政治委員會會議，大家的意思都是主張在總理逝世以後要實行委員制的，和在廣東的政治委員的意見都是一樣。因爲總理在時，在本黨有這個總理，同時在本國有這個元首。總理逝世以後，再無人可繼了……因爲總理是有很長久的歷史的，中國的革命事業自開始以至成熟，都是由他一人領導，故本黨始終以總理爲唯一之領袖。總理逝世以後，本黨不便有總理了……總理不在之後，實無人能夠承繼他的，則委員制適爲適應時勢的要求……（註四）

這是當時採用合議制的原因。組織法中規定「國民政府以若干人組織之，并於委員中推定一人爲主席」。「國民政府設置常務委員五人，處理日常政務；常務委員於委員中推定之。」如果國民政府委員可以開會，一切均應取決於委員會議；在不足半數時，政務方可由常務委員行之。主席在此制下并無實權，故可目之爲比較單純的合議制。當時推定的委員共十六人。

（二）此項組織法并不曾設立五權的政府制度。法上對於國民政府的職權并無規定，對於行政、立法、司法、考試、監察五種治權亦無一語道及。十四年六月的政府組織大綱雖有監察部，懲罰院等機關的規定，組織法中卻無，事實上亦未成立，論者以爲這是「一權主義」，「國民政府在形式上儼成一個立法、行政、司法等權的綜合體。」（註五）

五　其後組織的沿革

國民政府在十四年七月一日成立，十五年六月北伐軍事開始，至十七年七月一日，張學良失敗，整整三年。在此三年中，國民政府爲指揮國民革命運動的中樞，隨軍事進展由廣州移南昌，再由南昌移武漢，復由武漢定都南京。在此種情形下，政府的組織頗有變革，國共分離後政治組織亦須因應，茲將大略情形略述如下。

在寧漢分裂的時候，在武漢的中央執行委員於十六年三月召開第三次全體會議，一方面決議定都武漢，一方面決議修正國民政府組織法，并卽選舉二十八人爲國民政府委員。此次修正案是對十四年七月之法而爲的，修正之處不多，其最重要之點在將國民政府主席廢除，而僅設常務委員五人。并且規定國民政府委員會只需「國民政府所在地委員過半數之出席」。此種修正爲當時武漢政治人事情形的反映，不惜以法律來遷就事實，實甚顯明。至於十六年四月在南京的國民政府，則并未修改組織法，理論上仍用十四年七月一日之法，但是實際上有許多設施爲法所未明定。

寧漢分裂的局面，經各方面的調停，在十六年九月決定組織「中國國民黨中央特別委員會」，遂由該會根據十六年三月之法選舉國民政府委員，組織國民政府。此次委員人數竟達四十三人之多。但「中央特別委員會」在十六年十二月因各方面之反對而自行宣告結束，十七年二月三日，二屆四中全會開幕，除對黨務有所決定外，并通過「改組國民政府案」，重新制定國民政府組織法，共十一條，於二月十三日公布施行。此次新法的要點在恢復主席制，但仍設常務委員七人至九人。當時推定的委員共四十六人。以前的組織法內容比較簡略，只對行政部門有所規定。此次之法則除規定設立內政、外交、財政、交通、司法、農礦、工商等部外，并且規定設立最高法院、監察院、考試院、大學院、審計院、法制局、建設委員會、蒙藏委員會、僑務委員會等機關。然而在此法實行期間（十七年二月十三日至同年十月八日），所列的機關并未完全成立。

總觀此一時期中，一因北伐軍事正在積極進行，軍書旁午，二因國共分裂，「各自爲謀，互相攻訐」，國民政府的組織不免受其影響，其中有幾點值得提出。第一，是主席制與常務委員制的問題。十四年七月一日之法，雖爲會議制，但仍有一位無實權之主席，十六年三月之法則因「當時領袖間不能互相信任」，而不得不并此而廢除之，到了「中央特別委員會」時代則主席更是無從設置。一直要到十七年二月，寧漢之局完全解決，方能恢復主席之制。此爲一個純粹的事實問題。或說是政治上的人事問題。第二，是國民政府委員人數之增加。組織法上那時并沒有限定委員的名額。十四年時人數只有十六人，十六年三月增至二十八人，同年九月

增至四十三人，十七年二月復增至四十六人。這也是政治上的人事問題。第三，是歷次國民政府所設機關之增多，十四年之法只有三部，至十七年則有五院（非現在之五院），七部，一局，四委員會。十四年的國民政府是一個革命尚在進展時期中的政府；十七年的國民政府則已成為中華民國的中央政府，責任加重，宜乎組織擴充。

六　五權制度的樹立

二屆五中全會在十七年八月間舉行，解決統一後軍事財政及政府組織等問題。此次全會閉幕後，胡漢民孫科兩氏適在歐遊途中，自巴黎電國民政府，主張在訓政時期試行五權制度，共分三點：（一）以黨統一，以黨訓政，培植憲政深厚之基；（二）黨之重心必求完固，應有發動訓政之全權，政府應負實行訓政之全責；（三）以五權制度作訓政之規模，期五權憲政最後之完成。根據於此項原則，他們擬定「政治會議綱領」及「國民政府綱領」，並作「訓政大綱提案說明書」詳細解釋五權憲法原則上及制度上的意義。他們的提案經中央指定人員研究，即草成國民政府組織法草案，一再修改，經中央政治會議通過，復經中全會通過，於十七年十月八日公布施行。此法最重要之點有二：

第一、黨治制度的確立，仍沿用舊日的原則，但制度上更為確切，亦即今日的制度。

第二、五權制度的樹設。這是此法最重要之點，亦即為今日五院制度的嚆矢。此後，國民政府組織法經數度重要的修正，本書將於有關各節分別詳加敘述。今茲所須說明者是五權制度是在十七年十月開始實行的，至今仍未稍變更，其後的修正只是五權制度具體內容的問題，雖然十分重要，但究未牽動五權制度的原則。

（註一）孫中山先生辭大元帥職通電；見李劍農，最近三十年中國政治史，頁四三七。

（註二）「可是決議以後為什麼許久還不實行呢？就是因為其時楊（希閔）劉（震寰）還盤踞廣東，如果即時實行，他們一定有份列入委員，豈不又是把我們徹底改造的計劃通盤弄壞？」「第二次全國代表大會政治報告。」

（註三）以上見楊幼炯，近代中國立法史，頁三三八。
（註四）參看李劍農，前書，頁六二四；陳之邁，最近五十年之中國政治，頁二六。
（註五）王世杰、錢端升，比較憲法，增訂本，第二冊，頁一八〇。

第十四章　國民政府及五權制度

一　國民政府主席制的演變

人類所設計的政治制度可以有無窮的變化，元首制度便是一例。在君主國家中，君主大多數是世襲的，但是我國古代殷商的兄終弟及制，羅馬帝國的皇帝之指定繼承者，回教初期教主的選舉，西藏達賴班禪喇嘛之尋訪靈童轉世，都是顯著的例外。此這世中，一般國家有元首對內對外代表國家。這些元首有的是君主，有的是民選的總統，有的是有實權的，有的沒有實權，有的兼爲行政首領，有的超然於政治之上。君主專制現在已如鳳毛麟角（亞比西尼亞皇帝爲其中之一），但君主立憲則所在多有。君主政體也許是民主的，如英國；共和政體也許是不民主的，如德國的希特拉。君主與共和政體和民主與獨裁政治沒有必然的關係。

在訓政時期內中國國家的元首是國民政府主席。此一崇高的位置過去十幾年中也有許多的變化。民國十四年七月國民政府成立之初，國民政府採合議制，有委員十六人，其中五人爲常務委員，并有主席委員，於委員中推定。上文曾說，這個時代的國民政府是純粹的合議制，主席沒有實權。武漢時代的國民政府仍維持合議制，并照舊設常務委員五人，但是不設主席。這一次的組織，其合議制的精神實有過於十四年之制。一個國家沒有元首是很奇特的一種制度，如果不是在革命進行時期，恐怕不易維持。（註一）十七年二月二屆四中全會重新恢復了主席制，此時的主席職權與十四年時大致相同，除主席以外國民政府仍有常務委員之設。當時的主席是譚延闓氏。

全國統一後，十七年十月的國民政府組織法規定國民政府「設主席委員一人」，「代表國民政府接見外使，并舉行或參與國際典禮」。他兼爲陸海空軍總司令。他爲國民政府內國務會議的主席。此法沒有規定主席

如何產生，事實上則是沿用舊例由黨中央執行委員會選任。法律上雖然規定國民政府處理國務以國務會議行之，但國務會議以國民政府主席爲主席，同時，主席復兼爲陸海空軍總司令，所以「國民政府統率陸海空軍」之權當由主席兼總司令行使，不必由國務會議行使。由法律看來，當時國民政府主席之權力顯已較以前爲大，由事實上看來，則當時蔣主席同時爲國民革命軍總司令，掌握實權，故爲一種首領制無疑。（註二）

十九年十一月二十四日，國民政府組織法復經一度修正。先是十九年九月，行政院院長譚延闓氏逝世，中央決定由蔣委員長兼任行政院院長。此一事實使法律有所修正。當時中央決定：（一）原法「以國務會議處理國務」一項删去，「國務會議」改稱「國民政府會議」，「行政院會議」改稱「國務會議」；（二）原法「公布法律，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之」改爲「公布法律由國民政府主席署名，以立法院院長副署行之；發布命令，由國民政府主席署名，以主管院院長之副署行之」。對於此次修正，論者以爲：

由第一項修正，國民政府主席及委員不復合議以處理國務；由第二項修正，五院院長對於國家的行爲（法律及命令）不復負有聯帶責任，而只對其所主管的事項分別負責。嚴格的說起來，經此修正而後，國民政府的組織，已自形式上的合議制成爲行政院院長總攬行政權之制。（註三）

二十六年六月的訓政時期約法對於中央政府組織有大體上的規定。關於國民政府主席，約法除仍舊規定由黨選任并規定他「對內對外代表國民政府」而外，最重要的是第七十四條「各院院長及各部會長，以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之」；第七十五條「公布法律，發布命令，由國民政府主席依法署名行之」。因爲約法上關於中央政府的條文與當時的國民政府組織法大有出入，故此法復經三屆五中全會予以修正，并對約法有所補充。此次修正最重要之點在國民政府主席權力之加強，分別有下列數端。（一）關於人事方面，主席可以任免五院院長，此五個隆重之職位不復由中央執行委員會選任。以前各院所屬各部會長係由各該院院長提請國民政府任免，現在則各部會長及立法，監察兩院委員均由各該院院長提出人選後仍由國民政府主席提請

國民政府任免。故在人事方面，主席實有極大的任免權。（二）關於國家的行為，以前國民政府會議尚有議決之權，現在則逕由主席署名，關係院長副署行之。由此各點可見國民政府主席的權力是十分隆重的。

二　不負實際政治責任制的經過

訓政時期約法頒布施行後，中國政治雖呈現集權的形勢，政治上的糾紛卻仍未根除。二十年五月，廣州又有國民政府之成立，與南京對立，汪兆銘、康紹儀在西南公然反對中央。正在此時，日本發動「九一八」事變，造成空前的國難。在團結禦侮的要求下，寧粵兩方在上海開「和平統一會議」，決定召開第四次全國代表大會，此次調停中一項重要之案即為「中央政治改革案」，其爭論之焦點在國民政府主席的權限問題。幾經磋商，四屆一中全會於二十年十二月通過一部修正國民政府組織法。此法的要點（一）規定國民政府主席「不負實際政治責任」；（二）五院院長副院長均由中央執行委員會選任；（三）五院「獨立行使」五種治權，并「各自」對黨負責；照國家的行為「由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長，部長副署，始生效力」，（五）主席「不得兼任其他官職」，以前「主席因事不能執行職務時由五院院長依次代理之」的規定亦經刪除；（六）主席任期二年，連選得連任一次。此次的改制，自二十年年終始開始實行，至三十二年九月終止，為期共達十二年之久。

在列國政治制度中，元首不負實際政治責任之例甚多，君主立憲國家的君主，如英國皇帝，均是如此的，法蘭西第三共和國的總統亦毫無實權。清季末葉梁啟超等提倡「虛君共和」，臨時約法時代的責任內閣制，均須要一個沒有實權的元首。在西洋國家中，貫徹此制的方法是使得元首一切的行為均須有負責者副署，始生效力，初不必在法律上規定他不負實際責任。我國此次建制，則一方面規定國家的行為，除由主席署名外，并且要由關係院長部長副署，始生效力，一方面更明白說出主席「不負實際政治責任。」在當時通過此案時，關於主席人選舉出「年高德劭」為當選的標準，林森氏當時被選任。法律上規定主席任期二年，連選得連任一次。

在二十四年五屆一中全會時，林主席已任期屆滿，但全會以爲是時我國適在舉行國民大會，準備二十五年召開，議定憲法，付諸實施，訓政的制度已無多時，故決議不改選主席，而將林主席的任期延長至憲法頒布時爲止。後來，國民大會召集之日期復經延緩，其後又有全面抗戰發生，主席遂未改選，直至三十二年七月林主席逝世。

一種政治制度的運用，一方面固有賴於法制設計之周詳，一方面亦有賴於運用此項制度的人物。二十年十二月之改制，是國內政治偶然的一種變化，產生了這樣的結果，但是林故主席在任十二年，始終維持超然的地位，不參預實際政治，「恬靜守法」，近年來中國政治比較安定，林故主席實有莫大的貢獻。民國三十二年八月一日，林主席逝世，重慶大公報「敬悼林主席」社論論此最佳：

> 林先生任國民政府主席十二年，實在是中華民國理想的元首。林主席生活簡素，和易過人，儀容瀟灑，而道德崇高，正足象徵文化古國建設新邦的平民元首。林主席雍容垂拱，不問細事，給國民政府主席樹立一個模範，也給中華民國創爲一種政制。有了雍容垂拱的國府主席，軍事委員會委員長及五院院長纔可以各專責成，放手做事。例如英國，英王是國家元首，而處理國務則爲內閣之責。我們只要回想一下民國初元北京政府的情形，黎段府院之爭，起伏不休，至釀出督軍團的變亂，就會知道林主席這種風範的元首無形中給國家造福無量了。政治上的潛移默化之功，往往大於事事躬親……元首垂拱，羣僚守職這正說明一種治理。國家已安已治，需要元首雍容垂拱，以敦政風；國家未安未治，也需要元首雍容垂拱，以便軍政百僚專責治事。元首不以察察爲明，而惟垂拱責成，乃爲上治，民國以來的元首，惟林主席能之。

三　三十二年的改制

民國三十二年五月中旬，林主席因病不能視事。依照當時的國民政府組織法，對於代理主席的職位並無規定，蓋以往法律中，主席因故不能執行職務時由五院院長依次代理的規定，及以後法律中，由行政院院長代理

的規定，業被四屆一中全會予以删除。十二年來運用此法並不曾發生問題，此時則甚爲困難。爲解決起見，中央常會乃不得不修正國民政府組織法，在第十三條後加一項曰：「國民政府主席因故不能視事時由行政院院長代理之」。二十年删除此項規定時有政治上的原因，到了三十二年這種原因早已消滅，早已無所顧慮，故加此一項并無問題。三十二年八月一日，林主席逝世，但是中央執行委員會的全體會議卻不能立刻召集，而國家則不可以一日沒有元首。於是在八月一日夜間，中央常會復舉行臨時會議決定「選任行政院院長蔣中正同志自即日起代理國民政府主席」。此一決定的理由是林主席病中，當爲「因故不能視事」，林主席既已逝世，自不能復認爲是「因故不能視事」，故須中央常會再作決議，選任行政院院長代理主席。

五屆十一中會於三十二年九月舉行。經過詳細的考慮，復將國民政府組織法予以修正。（註四）此次修正有下列各端：（一）國民政府主席及國民政府委員均仍由中央執行委員會選任；（二）主席任期改爲三年，連選得連任；（三）主席因故不能視事時由行政院院長代理；（四）主席爲陸海空軍大元帥；（五）五院院長副院長，由主席於國民政府委員中提請中央執行委員會選任；（六）五院「分別行使」五種治權；（七）國民政府主席對中央執行委員會負責，五院院長對主席負責；（八）國家行爲由主席署名行之，由關係院院長副署，這是今日中國政府組織的情形，一般而論與二十年改制前大致相同。論者以爲不負實際政治責任的元首制是與訓政時期約法牴觸的；而三十二年的修正則與約法的規定相符合。其實關於五院院長，約法規定以主席之提請由國民政府依法任免，三十二年的國民政府組織法則規定五院院長由主席於國民政府委員中提請中央執行委員會選任，程序仍略有不同。

四　國民政府委員會

國民政府自十四年成立以來，一向採用委員制，當時的國民政府組織法即規定「國民政府的委員若干人組織之」，訓政時期約法亦規定「國民政府設主席一人，委員若干人，由中國國民黨中央執行委員會選任，委員

名額以法律定之」；現行國民政府組織法規定委員名額二十四人至三十六人。（註五）委員例由中央執行委員會推定或選任。以前的法律只規定主席的任期，不規定委員的任期。事實上國民政府組織法每經一次修正，委員例必全體改選一次，中途如有缺額，亦可隨時由中全會或中常會選補。二十一年元旦就職的委員一直任職至三十二九月，幾十二年，但其間亦有人事的變動。

國民政府委員中，上文說過，在早年時，除主席外，還有常務委員，自十四年起爲五人，十七年二月改爲五人至七人，十七年十月以後常務委員會制廢棄，至今未予恢復。國民政府委員的職權近十數年來變化甚大。在最初，他們組成「國民政府委員會議」，職務爲「執行國務」。那時的制度是會議制，此一會議可爲握有實權的機關。十七年十月國府改制，法律規定國民政府委員組成「國務會議」，「國民政府以國務會議處理國務」，被稱爲「五院匯集之總樞紐」，職權異常隆重。十九年復改制，「國務會議」改稱「國民政府會議」，「國民政府以國務會議處理國務」一條删去，從前的行政院會議取得了「國務會議」的尊稱。國民政府公布法律，發布命令此後不必再由國民政府委員議決。

十四年的時候，國民政府委員事實上兼任當時所設軍事、外交、財政各部部長，所以他們一方面合組「國民政府會議」，一方面則負有實際行政責任。十七年試行五權制度之後，法上規定「國民政府五院院長副院長由國民政府委員任之」，因此可說國務會議是由五院合組而成的。胡漢民、孫科兩氏在創立此制之時，并且主張以五院院長爲國民政府的常務委員，但此建議未見實現。

二十年六月的改制，國民政府委員人數增多，并且規定五院院長副院長爲名額以外的當然委員，「委員人數既多，充任委員者事實上又多兼有京內外要職，不易參加國民政府會議，國民政府會議乃流爲一種形式機關」。（註七）二十年十二月政府的大改變，復將「國民政府會議」改稱「國民政府委員會」，「以國民政府主席及委員組織之」，其唯一的職權爲議決「院與院間不能解決之事項」。同時，四屆一中全會復決定五院院長副院長，所屬的各部部長及委員長，以及現役軍人均不得兼任國民政府委員。（註八）這種決定當然是配合主席

不負實際政治責任及五院獨立行使治權各自負責之制而來的。議決院與院間不能解決事項的職權照常理而看本來是相當重要的，因爲五院之間相互關聯之事頗多而且相當重要。但在事實上自二十一年初以來，國民政府委員會甚少開會，偶爾開會到會人數亦甚少，院與院間不能解決之事大都不告訴於此會而由中央政治委員會（國防最高委員會）予以解決。因此在這十餘年來國民政府委員會已流爲一種形式的機關，在實際上可謂甚少影響。（註九）

三十二年九月之改制，并不會改變此一機關的名稱及職權，但是在組成上則有很大的變化。委員的人數仍爲二十四人至三十六人，仍由中央執行委員會選任。重要不同之點爲：（一）第十三條第二項規定國民政府委員之任期與主席相同，即同爲三年，連選得連任。（二）國民政府五院院長副院長是由主席於國民政府委員中提請中全會選任，由此規定五院院長副院長必爲國民政府委員，且必須先爲委員始得被選任爲院長副院長。這個改變使得委員會人事方面的重要性加增，但是中央政治委員會（國防最高委員會）依然存在，國民政府委員會今後是否即主持議決院與院間不能解決之事項，抑仍由中政會處理，現在爲時尚暫，未能判斷。但一般趨勢則似乎是後一個可能性比較大些。中政會與國防會既然有了十餘年運用此權的歷史與經驗，不予變更亦爲事理之常情。

五　國民政府直屬機關

國民政府之下有許多直屬機關。此所謂直屬機關係指五院以外隸屬於國民政府的機關而言。這一類機關從前爲數甚多，近年來則顯有減少之趨勢。以前國民政府有實際責任，因此一個機關直屬於國府有許多利便之處。十四年的國民政府下設軍事、外交、財政三部和一個祕書處，均直屬國府。十七年二月國民政府組織法規定直屬國民政府的機關，除祕書處、副官處、印鑄局、參事廳外，有內政、外交、財政、交通、司法、農鑛、工商等七部，又有建設、軍事、蒙藏、僑務四委員會，此外更有最高法院、大學院、審計處、法制院、監察

院、考試院等。當時，五院制度尚未成立，考試監察兩院，雖經組織法予以規定，亦未設置。我們在此應行注意的是這時候，所有的機關都是直屬於國民政府委員會的。

十七年十月，五院制度剏立以後，情形便大不相同。是年的國民政府組織法第五條規定，「國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院組織之」。照這一條法律的規定，似乎是國民政府設立五院，所有的治權機關均應分別隸屬於五院之下。但是十七年十月以後，從前隸屬於國民政府的部會雖然大部分劃歸各院直接管轄，事實上卻仍然有許多機關直隸於國民政府，而自十七年十月以後新添的機關亦有不屬於各院而屬於國民政府的，這種機關也有經日後的調整而改歸各院直轄或逕自裁撤或歸併的。在這個問題上二十年年底的改制是一個重要的關鍵，因為在那一年國民政府的性質有劇烈的變更。在那一年以前，一個機關直隸國府自有其便利之處，在那一年以後則情形不同，直隸國民政府不但沒有多少便利，反而有時會增加困難，雖然在法理上是直隸，事實上等於不直隸。

在二十年改制以前，國民政府直屬機關，除了文官處、參軍處、與主計處外，有下列各種：（一）屬於軍事性質者為參謀本部，訓練總監部，軍事參議院；（二）屬於行政性質者為建設委員會，首都建設委員會，總理陵園管理委員會，導淮委員會，黃河水利委員會，中央研究院。在二十一年一月改制以後，曾經一度變更，其中最重要的是添設軍事委員會及全國經濟委員會，其它機關亦曾經一度調整。抗戰軍興以後，二十七年一月中央曾將各種機關為根本的調整，現在直隸國民政府的機關的情形是：（一）屬於國府本身的為文官處，參軍處；（二）屬於超然主計制度的為主計處；（三）其它性質的為國立中央研究院，政務官懲戒委員會，西京籌備委員會；（四）屬於軍事性質的為軍事委員會。

我們在後面分析政府的各部門時尚要時常提到這些機關，說明其個別設立及改隸的經過，或說明其所以要隸屬國民政府的理由。現在先嚴格地限制於國民政府本身，而說明文官處與參軍處的組織與職掌。這兩個機關的性質是純粹屬於國民政府本身的，其它的直隸機關則非如此，而與別的部門發生密切的關係。

國民政府主席從前雖然不負實際政治責任，國民政府委員會雖然已演變而成爲一個沒有實際權力的機關，國民政府本身還是有許多事情要做的。按照現行訓政時期約法及國民政府組織法的規定，國民政府「總攬中華民國之治權」，「統率陸海空軍」，「行使宣戰媾和及締結條約之權」，「行使大赦特赦及減刑復權」，「授予榮典」，「公布法律發布命令」，任命五院中的高級官員。因爲國民政府主席不負實際政治責任，而「國民政府所有命令處分以及關於軍事動員之命令由國民政府主席行之，但須經關係院院長部長副署始生効力」，國民政府在行使它的職權時其責任是完全的由副署的院長部長代其擔負的。然而國民政府本身還有許多的公文處理，當爲顯明的事實。國民政府文官處的主要職務就在辦理這些公文。文官處設文官長一人，秘書八人至十二人，承國民政府主席之命掌理種種文書機要印鑄事宜。文官處內設立兩局，一爲文書局，就是處理一切文書機要事項的，一爲印鑄局，辦理印刷公文書，及鑄造印信奬章等事項。例如國民政府發布命令任命某人爲部長。部長的人選是中央政治委員會議決的，國民政府本身不參加意見，祇是照例發布命令，辦理發布這個命令的就是文官處的文書局。又例如政府要發布命令取締囤積居奇。這道命令之發布是行政院決定的，甚至於文字都是行政院擬定的，國民政府并不有所主張。但辦理這道命令也是文官處文書局的事情。同時，國民政府於每年照例授予中外人士以勛章。這種勛章就是印鑄局製造的，發布這個授勛的命令是文書局辦的，但授予何人以何種何等勛章則是行政院或軍事委員會的事情。(註一〇)

「國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國民政府」。由於他這個地位，他要參加許多事情，其中最重要的是接見外使外賓。世界各國向我國所派遣的大使公使到任時都向我國政府呈遞「國書」，外國的重要官員到中國來也要由國民政府主席代表政府接待。國慶日及其它紀念日照例舉行紀念儀式，也許要檢閱軍隊。這些都是國家極隆重的典禮，故由國民政府主席親自參加。爲主席籌備佈置這種事情的是參軍處。該處設參軍長一人，參軍八人至十二人，下設典禮及總務兩局，就是辦理典禮事宜，管理國民政府本身的總務，如庶務，警衛等等。我們不可以因爲這種事情純屬儀式而輕視之，國家的體面，甚至於國家在國際上的地位時常因此而

發生好的或壞的影響。一個國家的元首在代表政府時失禮，小之可以貽笑萬邦，大之可以妨礙邦交，是應當以最嚴肅的態度處置的，因此參軍處的職權是相當重要的。

三十二年改制，國民政府主席不復不負實際政治責任。一般以為在此種組織下，國民政府文官處的地位必將加重，工作必將繁複，文官長也許要成為國民政府的「幕僚長」，文官處也許要改為國民政府秘書廳，代替主席審核五院，軍事委員會上國民政府的呈文，發布國民政府的命令處分。在三十二年改制之後，有不少人以為非如此組織不足以貫澈改制的精神。但是反過來說，三十二年的改制主要的精神似乎不在由國民政府綜合各院的工作，因為法律上仍然說五種治權由五院「分別行使」。這個問題的適當解決不甚簡單，先要作一個歷史的迴顧。

六　早期的五權制度

五權憲法的理論本書上面已作相當詳細的研究。十七年起中國政府即已實行此種理論，而其方式則為設立五院行使五種治權。關於五權憲法是否必須以五院制度來實施我們不擬討論。(註一二)我們所要注意的是五院現在既經分別設置，五院之間應當維持一種什麼關係，五院與國民政府又應維持一種什麼關係。對於研究政制的人這是一個極有興趣的問題，實際上過去十餘年來也有許多不同的方案，理論，與事實。

十七年開始試行五權憲法。「訓政綱領」第四條規定「治權之行政、立法、司法、考試、監察五項付託於國民政府總攬而執行之」。十七年十月的國民政府組織法規定「國民政府的總攬中華民國之治權」。「國民政府以行政院、立法院、司法院、考試院、監察院五院組織之」。其後該法分章規定五院各為其所行使的治權的最高機關，例如說「行政院為國民政府最高行政機關」。這種體例後來是一直維持的。

但是在十七年之時，胡漢民孫科兩氏解釋五權憲法的制度說：

國民政府組織綱要之全部精神，基於五權制度之原則……國民政府須有其五院匯集之總樞紐，否則五院

不相違屬，勢且引起事權上之衝突，此非立國者所宜有也。故本大綱之所規定，係以五院委員爲政府委員，以政府常務委員五人分任五院之主席，合五院之組織而總稱之國民政府……蓋此制之特點，於職掌則求其因才分功，於精神則求其遇事合轍，庶幾國政自歸於統一，而建設始能進行一貫也。

這個對於五權制度的解釋，其精義在力求避免因五種治權之劃分而影響到政府的統一性，故曰「國民政府須有其五院匯集之總樞紐」，以避免「事權上之衝突」。其後又說「依總理遺教樹立五權憲法之始基，於國家則確定主權之統一，於政府則確定功能之分配，與體制之合一，不致因功能之劃分損害政府之整個性，亦不致因體制之合一而引起權限之衝突性」。（註一二）所以主張五院院長不但爲國民政府委員。幷且爲常務委員。上文曾說，此一點後來未被採納。

民國十八年六月，三屆二中全會通過「治權行使之規律案」，對於五院職權的範圍，有清楚的規定，茲照錄如下：

國民政府五院及所屬機關，現已漸次成立，國家大政，各有專司，亟應認明權限，各盡厥職，以立法治基礎，而免治絲益棼。自今以後，政府所屬各機關，應嚴守範圍，毋得越權或曠職。舉其大者，略有數端：

一、一切法律案（包括條例及組織法案在內）及有關人民負擔之財政案，與有關國權之條約案或其他國際協定案等，屬於立法範圍者，非經立法院議決，不得成立。如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責。其公布施行之機關以越權論，立法院不提出質詢者，以曠職論。

二、人民之生命財產，與身體之自由，皆受法律之保障，非經合法程序，不得剝奪其未經合法程序而剝奪之者，司法院及其所屬有提出質詢之責。其非法剝奪者以越權論，司法院及其所屬不提出質詢者，以曠職論。

三、在考試院成立以後，一切公務人員之考試權，皆屬於考試院。其不經考試院或不遵考試法所特定之

辦法而行使考試權者以越權論，考試院不提出質詢者，以廢職論。

四、在監察院成立以後，一切公務人員之彈劾權，皆屬於監察院。凡對於公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理，非監察院及其所屬不得受理。其不經監察院而公然攻訐公務人員，或受理此項攻訐者，以越權論，監察院不提出質詢者，以廢職論。

五、各級政府之行使範圍，已經劃分者，應各守其範圍。其踰越範圍者以越權論，其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。（註一三）

這一部文獻劃分五種治權的範圍，並且對於越權及廢職者課以責任，在性質上有類於美國憲法學者所謂「分權的條款」(Distributing Clause)（註一四）用意至為明顯，雖則對於越權及廢職者如何處理，仍乏鮮明的制裁。我們現在所注意的是在五權制度開始實行的時候，五種治權之間應當維持一種什麼關係，上述的「訓政大綱」偏重於五權相互的合作，而以國民政府委員會這個機關總攬其成，而「治權行使之規律案」則偏重於五權機關各守其範圍，不相踰越，並以質詢的方式相互節制。換言之，後一種辦法的精神顯受美國制度的影響，而含有均衡牽制的意味。（註一五）

七　近年的改制

民國二十年底的改制對於此問題又有根本的改變。國民政府主席既不負實際政治責任。國民政府委員會又成「形式的機關」，它當然不能成為「五院匯集之總樞紐」。二十年十二月之法，規定五院「獨立行政」五種治權，「各院各自」負責，五權之間的關係當然大異於十七年之時。當然有的人認為如此辦法才能真正貫徹五權制度的精神。

但是事實上如何呢？五種治權的範圍及分際，「治權行使之規律案」雖有規定，但粗枝大葉，五院之間以及五院及國民政府直屬機關間的問題頗多，法律上所謂「院與院間不能解決之事項」仍然有之。照法律而言，

國民政府委員會當然可以解決這些問題，在事實上則這一類的問題均由中央政治委員會（國防最高委員會）予以解決。同時院與院間有關的問題各院亦可互相咨商，予以解決。因此國民政府委員會亦可以久不召開，因此法律上雖然是五院「獨立行使」治權，中政會則事實上實為「五院匯集之總樞紐」；法律上雖然是五院各自負責，事實上則是中政會向中央執行委員會負責，中政會，尤其是國防最高委員會，儼然為五院的上級機關，對五院下命令，如國民政府相同。例如每屆中全會的「政治報告」，既非由各院為之（各院亦有書面報告），亦不由行政院院長報告，而是由國防最高委員會報告，其內容包括五院的工作在內。這是二十年底至三十二年九月的情形。

三十二年的改制，對此又有變更。以前五院「獨立行使」五種治權，現在則是「分別行使」；以前是「各自負責」，現在則是五院院長對國民政府主席負責，主席對黨負責。此次改制以後，所謂集權的趨勢相當顯明，也許有人認為不是「五權主義」而是「一權主義」。但是現在的五院院長仍是由中全會選任的，而國民政府委員所組織成的仍為「國民政府委員會」而非「國務會議」，其職權仍為議決「院與院間不能解決之事項」，而不是「處理國務」。這是與以前的情形大有不同的。因為此次改制甫成。實際情形如何尚不能完全明瞭。

（註一）第一次世界大戰後有的地方不設元首，如愛沙尼亞與普魯士。但此二地方均設內閣制，內閣總理代行元首之職，對內對外代表國家。且普魯士僅為德國聯邦之一邦，而非獨立國家。

（註二）參看楊幼炯，近代中國立法史，頁三六一；謝振民，中華民國立法史，頁二四八。

（註三）王世杰、錢端升，比較憲法，增訂本，第二冊，頁一八四。

（註四）三十二年九月十五日由國民政府施行。

（註五）國民政府委員名額，在十七年十月的國民政府組織法以前，并不規定名額。在十七年二月，委員人數已達四十六人之多。十七年十月之法首次將名額規定為十二人至十六人；二十年六月該法之修正改為十六人至三十二人；二十年十二月并修正增加為二十四人至三十六人。

（註六）「訓政大綱提案說明書」中語。

（註七）王世杰、錢端升，前書，第二册，頁一八四。

（註八）中央黨務月刊，第四十一期，頁二六三〇。

（註九）王世杰、錢端升，前書，第二册，頁二一八至二二〇。敍述此委員會略云：「計自二十年十二月起，至抗戰軍興，五年半中開會共只二十二次，到會人數最少僅三人，平均不滿七人，雖則委員實在名額常在三十以上。自抗戰軍興以來，則僅於二十八年底曾召開臨時會議一次，以討論國史館籌備委員會的設立事宜。出席者亦僅八人。」國民政府委員會有會議規程一種，根據國民政府組織法第十八條制定，但內容甚簡略，僅說委員會由國民政府主席爲主席，會議由主席或委員三分一以上之請求行之，法定人數則爲在首都之委員過半數之出席。

（註一〇）授勳是國家的名器，手續異常隆重，法律規定設有一個稽勳委員會，國民政府主席及五院院長均爲委員。林故主席極爲重視此事，故國民政府於此亦常有權衡。

（註一一）參看陳之邁，中國政治建設的理論，第六章。

（註一二）同註六。

（註一三）中華民國法規統編，第一編，頁四七。

（註一四）美國聯邦憲法，雖以三權分立爲主要精神，但沒有一條將此三權分開，只用三條條文分別規定三權的組織。麻邦（Massachusettes）一七八〇年的憲法則有一條明白劃分權限，憲法學者稱之爲「分權的條款」。

（註一五）有的人仍舊認爲五權分立，彼此完全不相統屬的，才是貫徹五權憲法的精神。另外有的人則認爲在五院之上更設有一個國民政府爲「匯集之總樞紐」是有背於五權憲法之理論的。「關於國民政府的職權，該組織法（按即十七年十月之法）之所定，究爲五權主義，抑爲一權主義，亦頗成疑問。在眞正的五權分立制度之下，五院之外，自不容有任何機關，對於五院的決定，享有變更或否決的權力，否則便爲一權主義而非五權主義。該組織法第十三條似乎隱示『國務會議』可以支配五院的一切決定，論者因謂爲時立法者仍未能拋棄民國十四年七月一日以來國民政府的組織原則——即一權主義」。王世杰、錢端升，前書，第二册，頁一八二。